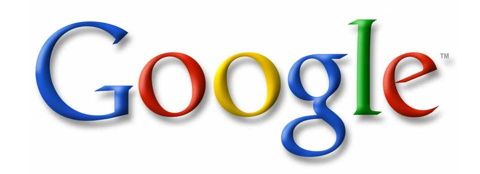
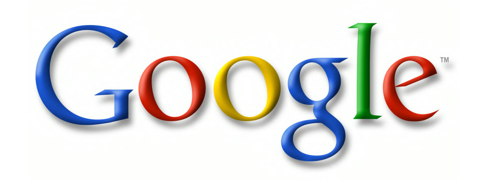
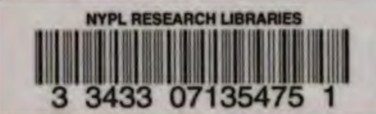
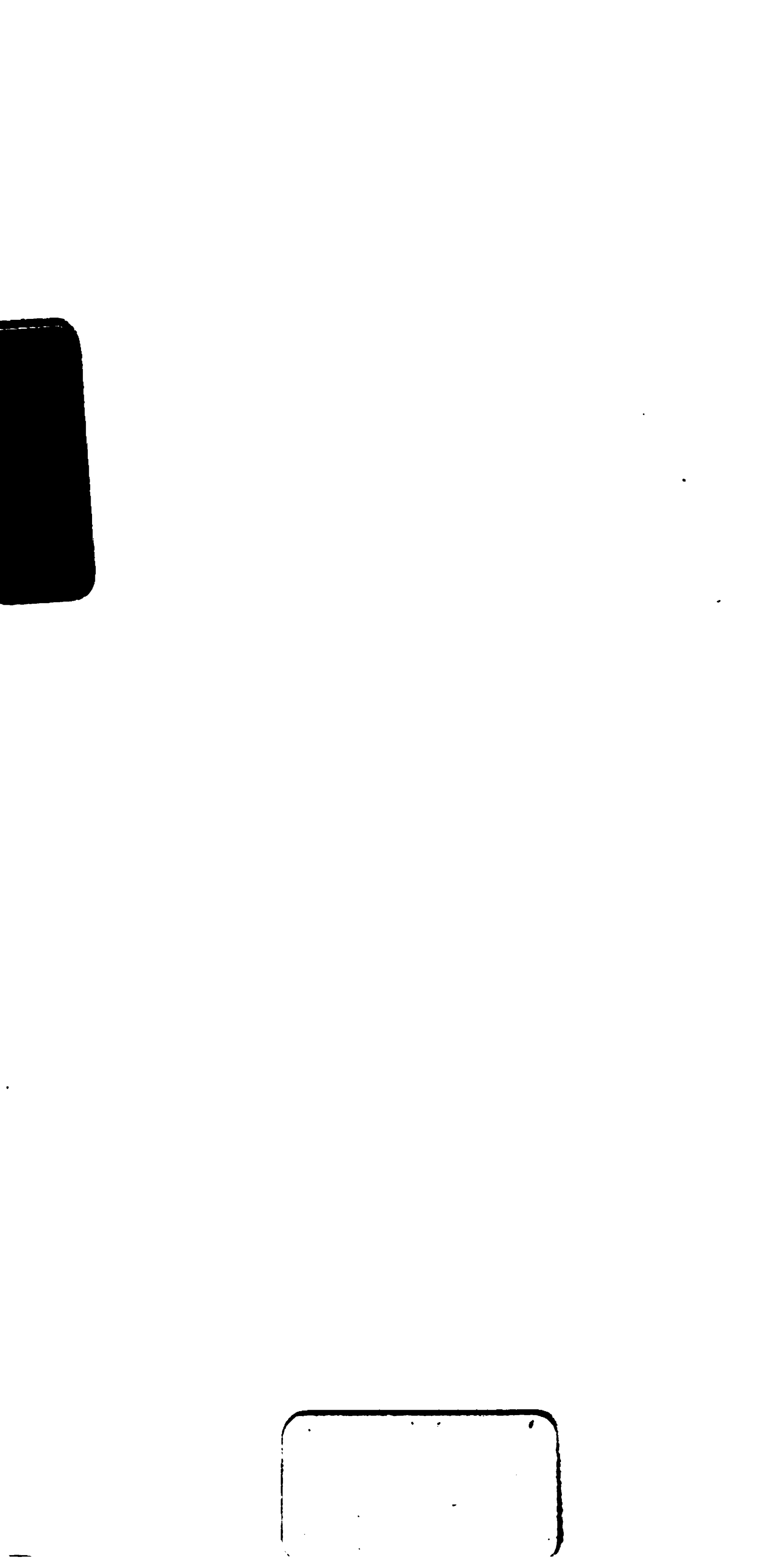





NYPL RESEARCH LIBRARIES
3 3433 07135475 1



LES CAUSES FINANCIÈRES

DE LA

RÉVOLUTION FRANÇAISE

LES CAUSES FINANCIÈRES

DE LA

RÉVOLUTION FRANÇAISE

IMPRIMERIE DE SAINT-DENIS. — H. BOUILLANT, 20, RUE DE PARIS

LES CAUSES FINANCIÈRES

DE LA

RÉVOLUTION FRANÇAISE

PAR

CHARLES GOMEL

LES MINISTÈRES
DE TURGOT ET DE NECKER

PARIS
LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET C[ie]
Éditeurs de la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes,
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.
RUE RICHELIEU, 14

1892

INTRODUCTION

En changeant l'antique constitution du royaume, en détruisant les bases sur lesquelles reposait depuis des siècles l'organisation politique, sociale et administrative de la France, la Révolution de 1789 a amené dans notre pays une si complète transformation, que ses premiers historiens ont cru pouvoir se dispenser d'en rechercher les causes lointaines, et qu'ils se sont bornés à raconter les événements, les uns glorieux, les autres tristement tragiques, dont elle se compose. Ils ont donc commencé leur récit à l'époque de la réunion des États généraux. L'opinion s'est ainsi répandue que la Révolution avait pour ainsi dire éclaté spontanément, qu'obéissant à une sorte d'instinct providentiel, elle avait substitué un régime nouveau à l'ancien, et qu'elle avait créé de toutes pièces une France nouvelle.

Cette conception de la Révolution française est fausse, et elle a fait son temps. S'il est vrai que les actes qui ont été accomplis en 1789, que les principes qui ont été proclamés alors, sont le début d'une ère nouvelle et ont renouvelé la société française, il est non moins certain que le mouvement réformateur de 1789 ne s'est pas produit

subitement et qu'il a été préparé longtemps à l'avance.

Des historiens éminents ont montré que la Révolution dérive directement de l'ancien régime et que l'étude de celui-ci permet seule de la comprendre. L'histoire peut en effet se comparer à une chaîne dont les anneaux tiennent les uns aux autres, et toujours le présent a son origine quelque part dans le passé. Un peuple d'ailleurs n'invente rien en politique ni en législation. Les modifications qu'il apporte à sa constitution, à son organisation sociale, à son administration intérieure, à son système d'impôts, à ses lois civiles et pénales, sont forcément la résultante d'un long travail préparatoire, le fruit d'une série de critiques et d'observations auxquelles a donné lieu l'état de choses antérieur. C'est sous l'influence de doctrines nouvelles peu à peu répandues qu'on en vient à rêver d'un idéal qui rend d'autant plus sensibles les abus existants, qu'on se met à les haïr, et que l'on se persuade que, grâce aux changements des institutions, les sujets de plaintes disparaîtront.

Si telle a été en politique la progression des idées avant 1789, il n'en a pas été différemment en ce qui concerne les causes financières et économiques de la Révolution. On s'en convainct en étudiant l'œuvre de la Constituante. Cette assemblée a renversé l'édifice fiscal de la monarchie, consacré l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt et soumis les contribuables à des impositions nouvelles. A peine réunie, elle s'est trouvée aux prises avec d'inextricables difficultés; elle avait à parer au déficit du Trésor, et à cette tâche déjà suffisamment ardue, elle a ajouté la liquidation générale de la dette publique. S'étant fait une loi de rendre les taxes moins injustes et moins vexatoires, elle a pris très au sérieux cette partie de son

mandat, et elle n'a guère tenu de séance sans s'occuper de questions financières. L'attention de ses membres était, à la vérité, distraite par tant d'autres objets, leur esprit était dominé par tant de préjugés, que leurs discussions sur la matière des finances ont toujours été écourtées, et que souvent ils ont pris avec précipitation les plus graves résolutions. Néanmoins, l'Assemblée constituante aurait-elle pu opérer, comme elle l'a fait, une aussi complète transformation dans le régime des impôts, si la plupart des solutions par elle adoptées n'avaient pas, de longue date, été proposées dans de nombreux écrits, et si l'esprit public n'avait pas en quelque sorte dicté les réformes?

Notre intention est d'écrire un jour l'histoire financière de cette assemblée; mais moins que toute autre, elle ne saurait être commencée en 1789. Elle se rattache par des liens intimes à des faits et à des écrits antérieurs, et pour apprécier comme il convient l'œuvre de la Constituante, il importe d'abord de connaître les événements et les aspirations de la période qui a précédé sa réunion. Un exposé impartial de ces événements et de ces aspirations peut seul expliquer l'immense portée des réformes qu'elle a accomplies, ainsi que l'énormité des fautes qu'elle a commises.

Les unes et les autres sont les conséquences de ce qui s'était passé et de ce qui s'était dit avant elle. Avant d'aborder la discussion de ses actes, il faut en effet savoir dans quelles conditions s'était accumulé le déficit qui a été la cause première de l'appel fait par le roi à la nation, s'il était accidentel ou bien s'il provenait d'un excédent habituel des dépenses sur les recettes; rechercher pourquoi Louis XVI, rompant avec une longue tradition, n'a pas eu recours, de sa seule autorité, soit à l'augmenta-

Au contraire, que se passa-t-il? Le gouvernement de Louis XV se trouvait en présence de dettes très considérables. Les dépenses ordinaires dépassaient les revenus normaux. Il aurait donc fallu renoncer aux dépenses inutiles et restreindre notamment celles de la cour. Le roi et ses ministres n'en eurent pas le courage, et ils augmentèrent les contributions, en même temps qu'ils négociaient de nouveaux emprunts. Ces deux mesures soulevèrent un mécontentement général: le roi avait en effet promis que les relèvements de taxes édictés pendant la guerre cesseraient avec les hostilités. Or, comme aucun document ne renseignait le public sur la gestion financière; comme les parlements, investis pourtant du droit d'enregistrer les édits bursaux, ne connaissaient eux-mêmes ni le chiffre des charges annuelles de l'État, ni celui des charges extraordinaires imputables à la guerre, ni l'emploi des tributs levés sur les peuples; comme enfin il n'était pas un Français qui, à voir le faste dont s'entourait le monarque et les faveurs qu'il prodiguait autour de lui, ne crût les ressources dont il disposait très supérieures aux besoins réels de la chose publique, un mouvement général d'opinion se prononça contre les sacrifices exigés du pays après la signature de la paix. Il fut si fort que les cours souveraines s'en firent l'écho; elles reprochèrent au roi de manquer à ses engagements, elles réclamèrent des économies, et la cour des Aides engagea Louis XV, dès 1763, à convoquer les États généraux. L'opposition parlementaire ne pouvait pas à la vérité forcer la main au gouvernement, et un lit de justice en avait raison. Mais elle excitait l'esprit public contre « le despotisme ministériel », elle donnait naissance à une foule de brochures, bref, elle était gênante. Bientôt les

parlements s'enhardirent au point de prétendre former entre eux une sorte de fédération, et tenir la place des États généraux. Une semblable doctrine était menaçante pour la royauté absolue: l'idée d'avoir à rendre des comptes, à fournir des justifications, était insupportable à Louis XV, et dans un lit de justice il affirma que « la plénitude de l'autorité » résidait « sans partage » en sa personne. Mais avec les progrès de l'esprit philosophique, cette affirmation était plus facile à émettre qu'à faire admettre par la nation. Se sentant soutenus par l'opinion, les parlements prirent de plus en plus nettement la défense des contribuables, et d'après les conseils de Maupeou et de Terray, le roi ne vit qu'un moyen de vaincre leur résistance: ce fut de les supprimer. Resté ainsi le maître, il en profita pour augmenter les impôts et faire banqueroute.

La suppression de corps de magistrature dont l'existence datait de cinq siècles avait le caractère d'un coup d'État. En outre, le droit de remontrances faisait en quelque sorte des parlements les organes de la nation : il leur servait à critiquer les édits bursaux, et le tiers-état, ne trouvant qu'en eux une protection contre les atteintes du fisc, les considérait comme ses mandataires. Aussi une émotion générale s'empara de la capitale et des provinces, quand on apprit que dorénavant le roi et ses conseillers seraient libres d'imposer le pays sans avoir à craindre d'observations. Dans la noblesse comme dans la bourgeoisie on regretta la disparition de la faible mais unique garantie, que la voix des parlements présentait contre les excès de l'autorité arbitraire. La seule assemblée qui subsistât encore, la cour des Aides, traduisit ce regret avec énergie dans des remontrances du 18 février 1771 :

« Vous ne tenez votre couronne que de Dieu, disait-elle à Louis XV; mais ne nous refusez pas la satisfaction de croire que vous êtes aussi redevable de votre pouvoir à la soumission volontaire de vos sujets... Ceux qui vous ont déterminé à anéantir la magistrature vous ont-ils persuadé, Sire, qu'il fallût livrer à leur despotisme la nation entière, sans lui laisser aucun défenseur, aucun intercesseur auprès de Votre Majesté? Or, par qui les intérêts de la nation seront-ils défendus contre les entreprises de vos ministres, par qui ses droits vous seront-ils représentés, quand les cours n'existeront plus? Le peuple dispersé n'a point d'organe pour se faire entendre. » Non contente de soutenir que la royauté devait trouver en face d'elle des corps judiciaires, spécialement investis du droit de plaider la cause des contribuables, la cour des Aides engagea pour la seconde fois le roi à réunir les États généraux. C'en était trop : Louis XV la supprima.

La victoire du despotisme ne fut pourtant qu'apparente. En effet, la banqueroute de 1771 avait produit dans le public le plus fâcheux effet et son souvenir resta jusqu'à la Révolution présent à tous les esprits. Elle fit, pour ainsi dire, toucher du doigt l'abus qu'un roi mal conseillé pouvait faire d'une autorité sans limites. On en conclut qu'il était de nécessité absolue que le monarque eût à compter avec des assemblées indépendantes, capables de l'avertir quand il serait sur le point d'adopter quelque mesure nuisible au pays. De là vint l'unanimité avec laquelle fut réclamé le retour des parlements, et c'est sous la pression de l'opinion publique, que ces corps, qui devaient quelques années plus tard forcer par leur opposition le gouvernement à convoquer les États généraux, furent rétablis par Louis XVI. En attendant, le

mécontentement public se manifesta avec hardiesse. De nombreux écrits discutèrent l'origine et les limites du pouvoir royal, soutinrent que la nation avait des droits, que ses contributions ne pouvaient être accrues que du consentement des Etats généraux, et qu'en l'absence de ceux-ci, les lois fiscales ne pouvaient être appliquées qu'après avoir été librement enregistrées par les parlements.

Colportées par les brochures, qui étaient la forme sous laquelle s'exerçait à cette époque l'activité de la presse, répandues par la conversation dans les salons de Paris et des principales villes du royaume, ces idées étaient tout à fait dominantes lorsque Louis XVI monta sur le trône. L'avènement de ce prince, aux bonnes intentions duquel tout le monde rendait hommage et dont on vantait la vertu, fut salué d'unanimes acclamations. Le bruit se répandit qu'il allait accomplir des réformes, alléger des impôts, améliorer le sort du peuple et, dès le principe, l'opinion publique attendit beaucoup de lui. Or, l'opinion publique, pendant toute la durée du règne de Louis XVI, fut une puissance avec laquelle le gouvernement dut compter : à vrai dire, elle exerçait avant la Révolution un empire peut-être encore plus puissant qu'aujourd'hui. Elle ne se composait pas alors des multiples éléments qui la constituent depuis que le peuple a été investi de droits politiques, depuis que l'instruction s'est répandue et que la lecture des journaux de toutes nuances est devenue un besoin quotidien pour la démocratie. Mais précisément parce qu'elle résulte de degrés très divers de culture intellectuelle, qu'à force d'informations elle a été rendue impressionable et changeante, et qu'elle s'égare dans l'appréciation d'intérêts com-

plexes, l'opinion générale est souvent de nos jours une énigme difficile à déchiffrer. Lorsque nous disons que telle mesure est désirée ou redoutée par l'opinion publique, que telle politique plairait ou déplairait au pays, nous risquons de prendre ce qu'on pense dans la classe de la société à laquelle nous appartenons pour le sentiment du reste de la nation : que de fois les vœux, les tendances ont été différents dans les villes et dans les campagnes, de la part de la bourgeoisie et de la part des classes populaires !

Au contraire, du temps de Louis XVI, l'élite du pays était seule en état d'inspirer au gouvernement certaines résolutions, et seule apte à juger celles qu'il prenait ou qu'il repoussait. Cette élite, qui pensait ou parlait pour la France entière, méritait véritablement le titre de classe dirigeante, qu'elle a conservé, comme par une sorte d'ironie, longtemps après qu'elle eût perdu sa prépondérance. Elle comprenait d'une part les nobles, les ecclésiastiques, ainsi que les membres de la haute magistrature ; d'autre part les bourgeois des villes, avocats, hommes de lettres, juges des tribunaux inférieurs, commerçants, manufacturiers et propriétaires roturiers des campagnes. De ces deux groupes, celui des privilégiés était de beaucoup le moins nombreux, et il n'était pas davantage le plus éclairé. Mais ni l'un ni l'autre groupe n'était fermé, la douceur des mœurs et la communauté des sentiments les faisaient se pénétrer réciproquement, et si les aspirations, si les préjugés y étaient en certains cas opposés, adversaires et partisans des idées nouvelles se rencontraient volontiers. Comme le constate un écrivain qui avait conservé un souvenir très vivant des impressions de sa jeunesse : « En France, l'inégalité existait encore

tout entière par le droit, par les lois, par les privilèges; mais de fait, elle s'atténuait chaque jour: les institutions étaient monarchiques et les mœurs républicaines. Les charges, les fonctions publiques, continuaient à être le partage de certaines classes; mais, hors de l'exercice de ces fonctions, l'égalité commençait à régner dans les sociétés; les titres littéraires avaient même, en beaucoup d'occasions, la préférence sur les titres de noblesse, et ce n'était pas seulement aux hommes de génie qu'on rendait des hommages qui faisaient disparaître pour eux toute trace d'infériorité; car on voyait fréquemment, dans le monde, des hommes de lettres de second et de troisième ordre être accueillis et traités avec des égards que n'obtenaient pas les nobles de province... C'était cet esprit d'égalité qui faisait alors le charme des sociétés de Paris et qui y attirait en foule les étrangers de tous les pays. Partout ailleurs, si ce n'est en Angleterre, on ne savait pas jouir de la vie privée; on ignorait les douceurs d'une société sans morgue, sans gêne, d'une conversation sans déguisement et sans entrave... Ces communications fréquentes des divers étages de la société, ces liaisons mutuelles, ces égards réciproques, ces échanges de pensées accroissaient la richesse de notre civilisation, et dans ces rapports nouveaux, les nobles acquéraient les connaissances et les lumières de tous genres dont ils étaient auparavant privés; tandis que les hommes éclairés des classes inférieures y puisaient des leçons de ce goût fin, de ce tact délicat qu'on ne trouve qu'au sein d'une cour polie [1]. »

On voit qu'à l'inverse de ce qui se passe de notre temps, on ne se préoccupait alors que de l'avis des gens ayant

[1] *Mémoires du comte de Ségur*, I, 53, 54

par leur éducation, leur fortune ou leur naissance, une situation sociale. Seuls ils formaient le public, et il est évident que si nombreux que fussent les salons dans lesquels ils se réunissaient, ceux-ci n'étaient pourtant ouverts qu'à une petite minorité de la population. Il en résulte qu'une opinion qui prévalait dans quelques-uns des plus influents se répandait rapidement dans les autres, qu'elle y faisait loi, et que l'on s'empressait en général d'y adhérer, de même qu'aujourd'hui les lecteurs d'un même journal portent d'ordinaire le même jugement sur les hommes et sur les choses. De là l'extrême importance de ce que l'on pensait et de ce qui se disait dans la société bourgeoise et dans la société aristocratique. Même dans celle-ci on se montrait hardi, frondeur, avide de changement. « C'était un spectacle curieux, raconte Talleyrand, que celui de la grande société... Les carrières, ce grand soutien de la hiérarchie et du bon ordre, se détruisaient. Tous les jeunes gens se croyaient propres à gouverner. On critiquait toutes les opérations des ministres. Ce que faisaient personnellement le roi et la reine était soumis à la discussion et presque toujours à l'improbation des salons de Paris. Les jeunes femmes parlaient pertinemment de toutes les parties de l'administration... La puissance de ce qu'on appelle en France la société, a été prodigieuse dans les années qui ont précédé la Révolution... Sous le règne de Louis XVI tous les étages de la littérature se répandirent dans la société. Chacun se déplaça, la confusion se mit dans les rangs, les prétentions devinrent hardies. Alors l'esprit de la société subit des modifications de tout genre. On voulait tout connaître, tout approfondir, tout juger. Les sentiments furent remplacés par des idées philosophiques;

les passions par l'analyse du cœur humain; l'envie de plaire, par des opinions; les amusements, par des plans, des projets[1]. »

Dans ces conditions, l'appui des salons n'était pas, pour le gouvernement, chose facile à obtenir. Les ministres, cependant, se montraient en général très désireux de le mériter, et la faveur de la cour ne leur suffisait plus. L'approbation des nobles imbus de doctrines philosophiques, des bourgeois libéraux, des écrivains légers ou sérieux et des abbés mondains, fut l'objet de l'ambition de plusieurs d'entre eux, et Necker a reconnu en ces termes l'empire qu'exerçait l'opinion publique : « Favorisée par diverses causes, elle s'est accrue successivement; elle règne sur tous les esprits, et les princes eux-mêmes la respectent, toutes les fois qu'ils ne sont pas entraînés par de trop grandes passions... La plupart des étrangers ont peine à se faire une juste idée de l'autorité qu'elle exerce en France. Ils comprennent difficilement ce que c'est qu'une puissance invisible qui, sans trésors, sans gardes et sans armées, donne des lois à la ville, à la cour, et jusque dans les palais des rois... Elle seule, au milieu d'un siècle dépravé, fait entendre sa voix, et semble y tenir les *grands jours* et comme les assises de l'honneur[2] ».

Un roi qui eût compris que la France avait soif de réformes, qu'elle ne supportait plus qu'avec peine d'être tenue à l'écart de la direction de ses propres affaires, que, spécialement, elle estimait odieux les privilèges des deux premiers ordres, et qu'elle souhaitait avec ardeur un remaniement dans le système des impôts pour en chasser l'inégalité et l'arbitraire, un tel prince eût trouvé dans l'opinion

[1] Talleyrand, *Mémoires*, I, 60 et suiv.
[2] Introduction à l'*Administration des finances de la France*.

publique un précieux concours : elle l'aurait aidé à triompher des résistances de l'intérêt privé et de la routine. Louis XVI malheureusement ne possédait pas les qualités qui lui eussent été nécessaires dans un temps comme celui où il vivait. Incapable de se rendre compte des désirs de son peuple, d'apprécier la légitimité des changements réclamés, et de prévoir les dangers auxquels il exposerait le trône en ne donnant pas satisfaction au besoin d'améliorations qui était ressenti par tout le royaume, il ne parvint jamais à arrêter dans son esprit flottant et nuageux une politique déterminée : soit favorable aux réformes, soit contraire aux idées réformatrices. Il les pratiqua l'une et l'autre tour à tour, les adoptant et les abandonnant au hasard, sans dessein prémédité. Il inspira ainsi à l'opinion libérale des espoirs suivis de déceptions, irrita son impatience, et par sa versatilité, par sa faiblesse, la convainquit que si la nation ne se mêlait pas elle-même de ses affaires, toute modification sérieuse au régime établi échouerait.

Il n'eut même pas le mérite de bien placer sa confiance : « Ce n'est pas, dit Machiavel, une chose de peu d'importance pour un prince que le choix de ses ministres, qui sont bons ou mauvais, selon qu'il est plus ou moins sage lui-même. Aussi quand on veut apprécier sa capacité, c'est d'abord par les personnes qui l'entourent que l'on en juge. Si elles sont habiles et fidèles, on présume toujours qu'il est sage lui-même, puisqu'il a su discerner leur habileté et s'assurer de leur fidélité; mais on pense tout autrement si ces personnes ne sont point telles[1] ». Or, on sait quels sont les ministres que Louis XVI prit pour guides : d'abord un vieillard égoïste, Maurepas,

[1] Machiavel, *Le Prince;* Œuvres complètes, III, 150.

parfait représentant de la classe des grands seigneurs spirituels et frivoles, mais incapable de comprendre et de partager les nobles passions qui voulaient que le gouvernement introduisît plus de justice dans la société; ensuite un prudent diplomate, Vergennes, habile à diriger les relations extérieures de la monarchie, mais imbu de l'idée que la moindre atteinte portée aux institutions serait périlleuse, et n'ayant pas assez de perspicacité pour distinguer l'abîme auquel les procédés financiers de Calonne menaient la royauté; enfin un prélat ambitieux, Brienne, doué pour tout talent du génie de l'intrigue.

Au début de son règne, Louis XVI paraît pourtant avoir senti que divers abus étaient à corriger et que l'administration de son royaume gagnerait à certaines modifications. Il appela en effet au ministère, d'abord Turgot et Malesherbes, puis Necker. Mais qu'on ne s'y trompe pas : s'il confia à Turgot la direction de ses finances, ce n'est pas à la suite d'entretiens qu'il aurait eus avec lui et dans lesquels il aurait apprécié soit son rare mérite, soit l'opportunité en même temps que les avantages de la ligne de conduite que celui-ci comptait suivre. Non, il lui confia le portefeuille de la marine, et ensuite le contrôle genéral, simplement parce que Maurepas le lui avait conseillé, et le ministre d'État ne recommanda Turgot au roi que parce qu'il le savait honnête homme, grand travailleur et fort goûté de la secte philosophique à laquelle appartenaient tous les écrivains en renom : ces dispensateurs de la renommée allaient donc immanquablement chanter les louanges du vieux ministre. Voltaire et les encyclopédistes vantèrent en effet l'entrée de l'ancien intendant de Limoges dans le conseil du roi. Seulement il arriva une chose que Maurepas n'avait point prévue :

Turgot avait un génie entreprenant, et son amour pour le bien public le poussa à profiter de son passage au pouvoir pour réformer une foule d'abus. Bientôt il ne se contenta plus d'améliorations de détail, et il résolut de supprimer les corvées, d'affranchir l'industrie, d'abolir les corporations, de donner la liberté au commerce des grains et à celui des vins. Les projets préparés en ce sens par le contrôleur général passionnèrent l'opinion et valurent à leur auteur les attaques des privilégiés. La question était dès lors posée entre la politique d'innovation et celle de résistance : c'était le cas pour Louis XVI de choisir celle à laquelle il se rallierait. La pensée ne lui en vint même pas. Personnellement il éprouvait de la sympathie pour Turgot, et l'énergie de ce ministre rassurait sa timidité; il était disposé à plier devant le caractère entier du contrôleur général. Mais assailli par les récriminations que soulevaient les édits de celui-ci, il les lui imputa à faute, et quand Maurepas lui eut démontré que Turgot troublait sans motifs l'État, il n'hésita pas à le renvoyer. Il ne l'avait pas en effet nommé pour essayer de résoudre des problèmes sociaux, ni pour ébranler des institutions qui, bonnes ou mauvaises, existaient depuis des siècles. En ne se bornant pas à administrer avec la réserve d'un ministre médiocre, à remplir le Trésor et à éviter au gouvernement des difficultés, le contrôleur général avait trompé son attente.

Le pays au contraire fut profondément remué par les tentatives de Turgot. Par ses actes et surtout par son langage, celui-ci fit pénétrer dans les intelligences la conviction que la liberté valait mieux que la réglementation, que le peuple payait plus qu'il ne devait, qu'il était soumis à des impôts oppressifs, et que la suppres-

sion des exemptions pécuniaires de la noblesse et du clergé était un acte d'équité. Quiconque lira les préambules de ses édits, en se reportant par la pensée au temps où ils ont été écrits et en réfléchissant à l'inégalité qui était alors la base même de l'organisation sociale, comprendra l'influence qu'ils ont exercée sur l'imagination des masses : ils ont déposé dans l'esprit des paysans et des bourgeois des germes d'égalité et de liberté qui ne pouvaient que grandir.

Sous son ministère une idée également se propagea, qui fut acceptée comme un article de foi, pour ainsi dire, et qui était de nature à mettre plus tard le gouvernement dans la situation la plus embarrassante. Depuis une vingtaine d'années, les économistes avaient dirigé maintes attaques contre la plupart des impôts; ils avaient critiqué l'arbitraire de la taille, de la capitation et des vingtièmes, la lourdeur de la corvée, la diversité et l'exagération des droits sur les consommations, l'inhumanité de la gabelle, la gêne résultant pour le commerce des douanes intérieures. Ils avaient demandé que ces taxes fussent, les unes abolies, les autres remplacées par un impôt qu'auraient acquitté tous les propriétaires sans exception. Ils avaient soutenu que le fisc tirait de la nation le maximum de ce qu'il pouvait lui prendre, et que jamais roi de France, pour peu qu'il aimât ses sujets, ne se déciderait à augmenter des impositions dont l'assiette et la répartition étaient notoirement vicieuses. A force d'être répétée, cette doctrine, qui du reste flattait les contribuables dans leurs intérêts, avait fini par se répandre bien au delà de la classe restreinte des lecteurs d'écrits économiques et de pamphlets financiers. Mais elle n'avait pas reçu de consécration officielle, lorsque, devenu ministre, Turgot

la proclama très haut. Il déclara à Louis XVI que tout accroissement des charges publiques était impossible; qu'il ne fallait pas davantage emprunter, parce que le service des emprunts entraînerait un relèvement des contributions, et que l'économie était le seul moyen d'équilibrer les recettes et les dépenses de l'État. Dès lors il n'y eut plus un Français qui ne demeurât persuadé que les impôts avaient atteint leur apogée, et que les revenus du roi montaient à un chiffre assez élevé pour que celui-ci pût facilement parer aux besoins généraux du royaume, pourvu qu'il se montrât ménager des deniers publics.

Le programme de Turgot : pas d'impôts nouveaux, pas d'emprunts, des économies, était certes d'une réalisation difficile; cependant la continuation de la paix aurait peut-être permis de s'y tenir. L'illustre ministre s'opposa en conséquence, quand le Conseil du souverain discuta la question de savoir si nous prendrions parti pour les colonies américaines révoltées contre l'Angleterre, à ce que la France se mêlât de cette querelle. Il ne lui avait pas échappé que si Louis XV s'était exposé au mécontentement de son peuple pendant les dix dernières années de son règne, en créant de nouvelles taxes et en ne reculant pas devant une banqueroute, c'est parce qu'il avait été réduit à cette extrémité par la nécessité de liquider les dépenses de la guerre de Sept ans. Une grande guerre survenant avant que la richesse publique se fût notablement développée et que la matière imposable fût plus étendue, semblait donc à Turgot devoir entraîner la monarchie dans des périls inextricables. Un avenir très prochain allait montrer qu'en effet celle-ci n'était pas financièrement en mesure de supporter des hostilités prolongées, et l'on n'a pas assez remarqué qu'elle

a dû convoquer d'abord l'assemblée des Notables, puis les États généraux, par ce seul motif que les frais de la guerre d'Amérique avaient creusé un déficit énorme : de sorte qu'il est vrai de dire que c'est en combattant pour la liberté au delà des mers, que la royauté française a marché à sa perte.

Lorsqu'après la chute de Turgot, le gouvernement se décida à rom re avec l'Angleterre, il est évident que le programme de paix adopté deux ans auparavant ne répondait plus aux données de la situation. Le nouveau titulaire du contrôle général, Necker, abandonna donc le plan de Turgot. Il resta fidèle aux deux règles : pas d'augmentation d'impôts, administration aussi économe que possible; mais au lieu d'éviter les emprunts, il était bien résolu à les multiplier tant que besoin serait, et à se procurer, grâce à eux, non seulement les fonds indispensables aux expéditions militaires, mais aussi ceux nécessaires au paiement des intérêts du capital emprunté.

Necker avait fait sa fortune dans la banque, et il s'était demandé pourquoi le crédit ne rendrait pas aux États les mêmes services qu'aux banquiers et aux commerçants. Il avait vu d'ailleurs la Grande-Bretagne user largement du crédit quand elle avait une guerre à soutenir, et obtenir à un intérêt raisonnable les ressources que ne fournissait pas le montant normal des contributions. Son ambition consistait, si jamais il obtenait la direction des finances publiques, à doter la France d'un crédit semblable à celui de l'Angleterre, et une fois la solvabilité de l'État bien établie, à se servir du crédit comme d'un moyen commode d'alimenter le Trésor. Jusque-là rien de mieux. Mais dans son admiration pour le procédé des emprunts, Necker se figurait que l'emprunt

se suffit à lui-même, en ce sens qu'il n'a pas besoin d'être gagé par un accroissement du produit des impositions. A son avis, la France n'avait pas à se préoccuper d'autre chose que de négocier des emprunts, tant que durerait la guerre. La paix faite, il espérait que l'impulsion qu'en recevrait la production agricole et industrielle améliorerait le rendement des impôts, et que cette plus-value, jointe à celle produite par la modification de quelques-unes des taxes en vigueur, suffirait pour couvrir l'augmentation de charges occasionnée par l'élévation de la dette publique. « C'est par la modération des impôts que le travail, cette source générale des richesses, est encouragée », a-t-il écrit plus tard[1]. En thèse générale, rien n'est plus vrai. Toutefois la modération des impôts est affaire de circonstance, et autant il est déraisonnable d'accroître les taxes pour se livrer à des dépenses inutiles, autant il est impardonnable de se refuser aux sacrifices qu'exige l'état de guerre.

Le système de Necker, en grevant l'avenir au profit du présent ne constituait qu'une mauvaise contrefaçon du système anglais, car les ministres et le parlement britanniques avaient toujours soin, avant de négocier un emprunt, de le gager par la création de nouvelles recettes. Il était d'autant plus dangereux à pratiquer en France, que l'équilibre n'existait pas entre les dépenses. Turgot et son successeur immédiat, Clugny, avaient établi que le déficit annuel montait à 30 ou 40 millions, et qu'en outre, les anticipations, c'est-à-dire les paiements assignés sur les rentrées d'exercices futurs, absorbaient 50 à 60 millions de fonds non encore échus. Sans être

[1] *Administration des finances et la France*, II, 364.

très graves, les embarras du Trésor étaient donc réels, et ils exigeaient une grande prudence. Si l'on ne relevait pas le produit des impôts, on se trouverait à la fin de la guerre en présence d'un effrayant déficit. Mais Necker ne fit pas ces réflexions. Amoureux de popularité et désireux de se distinguer des autres contrôleurs généraux, qui avaient eu recours en même temps à l'impôt et à l'emprunt, il eut comme politique de ne pas grever les contribuables. Il s'attira ainsi leur admiration et leur reconnaissance, et, fait qui prouve à quel point l'expérience financière manquait alors dans notre pays, il parvint assez aisément à placer ses emprunts : malgré le défaut de garanties offertes aux prêteurs, il trouva des capitalistes pour lui avancer l'argent qu'il sollicita à maintes reprises.

Son seul mérite est d'avoir imprimé au crédit public une vive impulsion. Il mit ainsi entre les mains du roi une arme dont, avant lui, on n'avait pas bien apprécié la puissance et qui, habilement maniée, aurait pu être d'un grand secours pour la France. Malheureusement son succès même égara le gouvernement. N'était-ce pas un funeste cadeau à lui faire, que de lui apprendre à emprunter, sans lui enseigner en même temps que le service de chaque emprunt doit être garanti par les revenus ordinaires du budget, et que dès lors, si ces revenus sont insuffisants, l'accroissement des impositions existantes devient un mal nécessaire? Une nation qui emprunte, non seulement pour se procurer des ressources extraordinaires, mais pour payer les intérêts des emprunts antérieurs et pour couvrir une partie de ses dépenses normales, est une nation qui se ruine ou qui du moins marche vers une crise certaine et redoutable.

Telle est la destinée que réservait à la France l'aveuglement avec lequel les finances ont été dirigées durant le premier ministère de Necker. « Cet homme, a pu écrire Sénac de Meilhan [1], n'a employé d'autre art que celui d'emprunter à tout prix, pour en imposer par l'état brillant du Trésor royal, et séduire la multitude, enchantée de voir faire la guerre sans augmentation d'impôts ». Mais il y a plus : Le système adopté par Necker offrait tant de commodités, il alimentait si aisément le Trésor, il donnait si complètement au pays l'illusion de la richesse en lui permettant de dépenser beaucoup, il évitait si bien aux ministres les attaques que leur aurait values l'augmentation des impôts, qu'il s'imposa en quelque sorte aux contrôleurs généraux qui succédèrent au banquier genevois. Par suite, les ministres de Louis XVI continuèrent d'une part à emprunter, d'autre part à dépenser, sans compter. Puis, lorsque n'ayant plus de crédit, succombant sous le poids des engagements, la royauté demanda aux Français le paiement de nouvelles taxes, ceux-ci s'indignèrent et refusèrent les sacrifices qui leur étaient réclamés. Ils trouvaient si bon d'acquitter des contributions inférieures aux dépenses permanentes de l'État, que l'Assemblée constituante, élue avec la mission de combler le déficit, aima mieux l'aggraver dans d'énormes proportions que de relever les recettes budgétaires, en soumettant le pays à des taxes plus lourdes. La faute commise par Necker, en recourant exclusivement à l'emprunt et en excluant l'impôt de ses combinaisons, est donc doublement déplorable : elle a augmenté l'écart qui existait déjà entre les

[1] *Le gouvernement, les mœurs et les conditions en France avant la Révolution*, 224 (Édit. Lescure).

recettes et les dépenses, et elle a été l'origine des errements financiers les plus dangereux.

A l'exemple de Turgot, Necker attaqua un certain nombre d'abus. Il supprima des places inutiles dans l'administration des finances, et il abolit plusieurs centaines de petits offices plus ou moins ridicules dans la maison du roi. Ces suppressions rentraient dans son plan général d'économies, et elles lui firent, surtout les dernières, le plus grand honneur aux yeux de ses contemporains, car elles répondaient à l'opinion partout répandue que les dépenses de la cour étaient une plaie pour l'État. Le directeur général des finances apporta aussi quelques améliorations à des impôts spécialement impopulaires, tels que la taille et les vingtièmes. Toutefois son œuvre est, à ce point de vue, peu importante, et en cédant aux désirs de l'opinion publique, il eût fait beaucoup plus.

Pendant son administration comme avant, des livres et des brochures multiplièrent les critiques contre l'inégalité des impositions et contre les exemptions des privilégiés. Bien plus, lorsqu'éclata la guerre d'Amérique, des écrivains soutinrent que cette guerre allant être une cause de dépenses considérables et grossir la dette publique dans de fortes proportions, le moment était venu pour l'État de s'emparer des biens ecclésiastiques, afin de les vendre et de consacrer le prix de la vente au remboursement de la dette. Ils ajoutaient que le clergé était trop nombreux, que la plupart des ordres religieux devaient disparaître, que le haut clergé jouissait de trop gros revenus, que le bas clergé était trop pauvre, qu'il fallait faire des prêtres et des évêques de simples fonctionnaires, chargés de remplir un service public, celui du culte, et que l'État serait quitte envers eux en leur

procurant un traitement convenable et en se chargeant de l'entretien des églises. Ce n'étaient pas là des idées nouvelles; elles avaient déjà été exposées sous le ministère de l'abbé Terray. Il avait paru alors à maintes personnes atteintes par les mesures de ce contrôleur général, que les biens ecclésiastiques formaient une sorte de réserve à la disposition de l'État; que mieux valait les aliéner au profit de celui-ci, que d'accabler les contribuables sous le poids des taxes et que de réduire les arrérages des rentes. Le gouvernement de Louis XVI ne goûta pas plus cette thèse que celui de Louis XV; mais elle continua de séduire beaucoup d'esprits, elle fut reprise dans les cahiers rédigés lors de la convocation des États généraux, et l'Assemblée Constituante se les appropria.

Après quatre ans et demi de ministère et les services qu'il avait rendus, Necker, estimé du roi et sûr de la faveur publique, voulut mettre le sceau à sa réputation en levant pour la première fois le voile épais qui avait jusqu'alors dérobé à la nation la connaissance de ses finances. Cette initiative était d'une hardiesse que ne distinguèrent ni le roi, ni Maurepas.

Il avait toujours été admis en effet qu'un des privilèges du monarque consistait à être maître absolu des tributs levés sur ses sujets, à les répartir à son gré entre les différents départements ministériels, à ne pas avoir de comptes à rendre, et à ne pas même permettre que personne, en dehors des membres de son Conseil, sût à quel chiffre montaient les revenus de l'État. Le secret qui enveloppait l'emploi fait par le roi de l'argent de la France était présenté comme une nécessité politique, car, disait-on, il importe que l'étranger ne soit pas mis au courant

de la situation parfois gênée du Trésor, et qu'il sache seulement qu'un roi de France est toujours assez riche pour ne pas reculer devant les entreprises qu'exige la grandeur nationale. En outre, l'intérêt du souverain à ne pas consacrer le produit des impositions à de mauvais usages et à s'en servir pour la gloire de sa couronne, était donné comme une garantie suffisante d'intelligente gestion. N'étant pas consulté sur les sommes qu'il aurait à payer, n'étant pas davantage renseigné sur les dépenses, le pays s'était presque désintéressé de la question du bon ou du mauvais emploi de ses contributions, et pourvu que le gouvernement ne lui réclamât pas de nouveaux sacrifices, il ne témoignait aucune curiosité indiscrète en matière budgétaire. Mais cette indifférence ne ferait-elle pas place à une ardente curiosité, le jour où un ministre lui aurait indiqué le montant des sommes versées par lui sous diverses formes au Trésor, le total et la décomposition des crédits soldés annuellement, ainsi que l'écart ou l'équilibre entre les recettes et les dépenses? Ces renseignements lui ayant été une fois fournis, ne se croirait-il pas en droit de les exiger à l'avenir? N'allait-il pas penser que la publicité empêcherait les gaspillages, que l'administration des finances avait chance d'être menée d'autant plus prudemment qu'elle se sentirait surveillée de plus près, et que si les revenus du Trésor excédaient ses charges, il y avait tout profit à le proclamer, que si au contraire un déficit existait, mieux valait ne pas le cacher, afin d'y parer le plus tôt possible? Seulement, que deviendrait alors le pouvoir absolu avec lequel la royauté disposait de la fortune de la France? N'était-il pas exposé à être compromis et amoindri par l'innovation de Necker?

C'est ce qui eut lieu, car la publication du *Compte rendu* en 1781 produisit une sensation extraordinaire. Il était adressé au roi, mais personne ne s'y trompa : il était en réalité adressé à la nation. Il constitua pour elle une révélation, ce qui explique son succès ; mais en outre il fut interprété comme la reconnaissance du droit des contribuables de connaître le montant de leurs impositions, l'usage qui en était fait, et l'état prospère ou embarrassé du Trésor. Puisque Necker n'avait pas vu d'inconvénients à renseigner, en pleine guerre, le peuple français sur la situation des finances, on en conclut que le gouvernement n'avait plus de motifs pour ne pas fournir chaque année les mêmes renseignements. Il ne le fit pas, mais on le lui reprocha et on prétendit que s'il gardait le silence, c'est parce qu'il avait des fautes et des dilapidations à cacher. Chacun fut bientôt convaincu que l'administration financière, à condition d'être menée avec honnêté et sagesse, a tout profit à faire la lumière sur ses moindres opérations, et que la publicité suffit pour empêcher une foule de dépenses inutiles ou de faveurs abusives. On estima qu'à raison de son importance, cette administration ne pouvait pas continuer à dépendre des mérites ou des erreurs d'un seul homme. En conséquence, lorsque les bailliages furent appelés à rédiger en 1789 leurs cahiers de vœux et de doléances, presque tous demandèrent que les députés de la nation fussent chargés non seulement de contrôler la direction des finances, mais d'y participer par des autorisations législatives, et que les comptes de recettes et de dépenses fussent régulièrement publiés tous les ans.

Les lecteurs du *Compte rendu* y puisèrent aussi une autre impression : c'est que les ressources du Trésor

étaient à la hauteur des charges de l'État, et que les revenus du roi suffisaient largement pour couvrir les dépenses. Cette impression, Necker avait tenu essentiellement à la donner, pour deux motifs : d'abord, afin de jeter de l'éclat sur sa gestion ministérielle, car tout le monde savait que peu d'années auparavant le Trésor était aux abois, et la comparaison entre lui et ses prédécesseurs tournait tout à son avantage ; ensuite, afin d'inspirer aux Français et aux étrangers pleine confiance dans la solvabilité de l'État, car ayant déjà beaucoup emprunté, étant à la veille d'emprunter de nouveau et sachant que d'autres emprunts très considérables devraient être négociés pour continuer la guerre, puis pour en liquider les frais, il croyait de bonne politique de consolider le crédit public par l'affirmation d'un parfait équilibre budgétaire.

Sous prétexte qu'une période d'hostilités est une période anormale, il s'était gardé d'indiquer dans le *Compte rendu* ce que le roi avait encaissé et dépensé au cours des dernières années ; il avait dressé un compte idéal de recettes et de dépenses, qui ne correspondait aux faits d'aucun exercice déterminé, et il était arrivé à constater un excédent de recettes de 10 millions. On le crut sur parole. Comment aurait-on pu d'ailleurs soupçonner la véracité du ministre qui le premier dévoilait à la nation le secret de ses finances ? En outre, l'absence de tous documents budgétaires antérieurs empêcha ses adversaires eux-mêmes de fournir la preuve qu'il se trompait et trompait le pays. On resta donc persuadé, plus encore qu'on ne l'était auparavant, que les revenus de l'État n'exigeaient pas d'augmentation d'impôts, et qu'ils étaient suffisants pour faire face aux

intérêts des emprunts que nécessitait la prolongation de la guerre.

Or, le tableau financier tracé par Necker était d'une absolue fausseté. Loin de surpasser les dépenses ordinaires, les recettes de même nature ne les égalaient pas, et un déficit énorme existait par rapport aux dépenses extraordinaires. Mais ni le public, ni les parlements n'en étaient informés, et cette ignorance amena une opposition si formidable contre l'accroissement des impôts, que, pendant les années suivantes, le gouvernement osa à peine y recourir, se contenta d'emprunter et finit par être acculé à une impasse. Il avoua alors le déficit et réclama des impositions nouvelles. Cet aveu, cette demande, réveillèrent la France d'un long rêve et excitèrent son indignation. Elle refusa tout nouveau sacrifice et exigea de prendre elle-même la direction de ses affaires. La publication du *Compte rendu* est donc un des événements qui ont le plus contribué à la Révolution, et elle a exercé une mauvaise influence sur les esprits, en les remplissant d'illusions et de préjugés.

Pour un homme politique, il est souvent dangereux d'obtenir un trop éclatant succès : Necker ne tarda pas à en faire l'expérience. Ses ennemis se réunirent en effet contre lui. Ils étaient guidés par Maurepas, jaloux de la prépondérance qu'aspirait à prendre le contrôleur général des finances. Le vieux ministre ne pardonnait pas à celui-ci de vouloir sortir de son rôle et de devenir réformateur, au lieu de s'occuper simplement de faire entrer de l'argent dans les coffres du roi. Il excita Louis XVI à le chasser du ministère. Mais le roi avait confiance en Necker, et d'abord il le soutint. Appui fragile, auquel Necker eut le tort de se fier. Bientôt Louis XVI abandonna

son directeur des finances comme il avait abandonné Turgot. L'un et l'autre avaient pratiqué une politique vers laquelle le portaient ses préférences personnelles : il ne les sacrifia pas moins à l'animosité du vieillard dont il suivait aveuglément les avis. Il se conduisit en écolier soumis qui obéit aux ordres de son maître sans en discuter le bien fondé, et non en roi qui a pour devoir de ne changer qu'à bon escient de ligne de conduite. Il commit ainsi une faute qui pesa sur la fin de son règne. L'éloignement de Turgot lui avait déjà fait du tort dans l'opinion en révélant sa versatilité; toutefois cette mesure avait compté des partisans, car Turgot avait froissé et inquiété de nombreux intérêts. Mais le public s'indigna de la disgrâce de Necker, dont toutes les opérations avaient réussi et qui venait de remporter un succès sans précédent. Il manifesta ses sentiments de la manière la moins équivoque, blâmant très haut la faiblesse du roi, et se montrant sévère pour les successeurs du ministre tombé. Ce n'est pas de la sorte qu'étaient accueillies les décisions de l'autorité royale, à l'époque où le peuple respectait à la fois les actes et la personne du souverain.

Tels sont les faits qui sont exposés dans le présent volume. Il signale en outre deux opinions, ou plutôt deux convictions, qui, au cours des années dont nous avons retracé l'histoire, se sont de plus en plus affirmées dans l'esprit public. La première, c'est que les gouvernements sont faits pour les peuples et ont des devoirs envers eux; c'est que s'il appartient au roi de régner, de diriger la politique extérieure et de nommer aux emplois, la France n'a cependant point abdiqué entre ses mains et qu'elle a le droit de s'occuper de ses propres intérêts, le droit de n'être imposée que dans la limite des nécessités financières

de l'État. La seconde, c'est que l'inégalité en matière d'impôts est injuste, contraire aux intérêts de la classe la plus nombreuse et à ceux du Trésor, bref qu'elle est un legs suranné des anciens âges et qu'elle doit disparaître. Dans les campagnes comme dans les villes, on en vint à désirer pour tous les citoyens, sans distinction de naissance ou de position sociale, identité de droits et de charges. De nombreux et éloquents écrivains s'appliquèrent avec une persévérance qui tantôt se servit de la tolérance du gouvernement, tantôt se joua des sévérités de la police et des tribunaux, à surexciter chez les Français la haine de l'inégalité. « Le spectacle de tant de privilèges abusifs ou ridicules, dont on sentait de plus en plus le poids et dont on apercevait de moins en moins la cause, poussait ou plutôt précipitait simultanément l'esprit de chacun d'eux vers l'idée de l'égalité naturelle des conditions. En voyant tant d'institutions irrégulières et bizarres, filles d'autres temps, que personne n'avait essayé de faire concorder entre elles, ni d'accommoder aux besoins nouveaux, et qui semblaient devoir éterniser leur existence après avoir perdu leur vertu, ils prenaient aisément en dégoût les choses anciennes et la tradition, et ils étaient naturellement conduits à vouloir rebâtir la société de leur temps d'après un plan entièrement nouveau, que chacun traçait à la seule lumière de sa raison[1] ».

Sans aller aussi loin, et tout en se bornant à souhaiter la disparition des abus qui les touchaient de plus près, la masse des bourgeois, des artisans, des campagnards, supporta avec une impatience de plus en plus vive

[1] Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, 207.

les privilèges. Ils trouvèrent surtout odieux ceux qui exemptaient de la plus grande partie des impôts les membres de la noblesse et du clergé. En effet, ils se sentaient accablés par une multitude de taxes aussi mal assises que mal réparties. Comment n'auraient-ils pas dès lors prétendu alléger le fardeau qu'ils étaient seuls à supporter, en réclamant que les nobles et les ecclésiastiques en eussent aussi leur part? L'extension des impôts aux classes privilégiées leur semblait d'autant plus équitable, que celles-ci étaient réputées plus riches et possédaient réellement des biens immenses. Durant tout le cours du règne de Louis XVI, ces sentiments ne firent que grandir. A l'époque où nous nous arrêtons, ils étaient déjà partout répandus. Ils étaient destinés à s'accentuer encore, et grâce à l'impulsion des idées nouvelles, aux désordres financiers de la fin du règne et à l'apathie gouvernementale, ils allaient acquérir, à la veille de la réunion des États généraux, la force d'un courant irrésistible.

Ceci sera, au surplus, mis en lumière dans un prochain volume. Il relatera aussi les actes de l'administration des contrôleurs généraux qui ont succédé à Necker, la progression des emprunts et du déficit, l'intervention stérile de l'assemblée des Notables, la rentrée en scène des parlements, la politique néfaste de Necker, quand il eut obtenu pour la seconde fois la direction des finances, enfin les vœux divers émis dans les bailliages. Les antécédents de la Révolution étant de la sorte passés en revue, nous aborderons l'histoire financière de l'Assemblée Constituante dans des conditions qui en faciliteront singulièrement l'étude.

LES CAUSES FINANCIÈRES

DE LA

RÉVOLUTION FRANÇAISE

CHAPITRE PREMIER

I. A l'avènement de Louis XVI, les Français désirent la réforme des finances. — Embarras financiers pendant les dernières années du règne de Louis XV; opposition contre les mesures alors adoptées; on croit le roi plus riche qu'il ne l'est. — Existence ancienne du déficit. — La Guerre de Sept ans et celle de l'Indépendance américaine ont obéré les finances de l'ancienne monarchie et ont amené sa chute. — II. Lorsqu'éclata la guerre de Sept ans, l'écart entre les recettes et les dépenses était déjà considérable. — L'opinion publique proteste contre l'établissement de nouveaux impôts. — Création et augmentation de nombreuses taxes, et faillite partielle de l'Etat en 1759. — Attaques contre le roi; résistances des parlements et de la Cour des aides: le droit de la royauté d'imposer arbitrairement la nation est contesté. — Publication de l'*Antifinancier*, et revendication du pouvoir absolu par Louis XV. — Remontrances contre les édits qui, après la signature de la paix, prorogent les nouvelles taxes; la Cour des aides demande en 1763 la convocation des États généraux. — Défense de rien imprimer sur les finances. — Nombreuses brochures contre la plupart des droits alors existants. — La révolution est prévue par Voltaire et d'Argenson. — En combattant les édits bursaux les parlements acquièrent une réelle popularité, quoi qu'ils se prononcent en faveur du maintien des priviléges pécuniaires. — Faillite de l'Etat, sous le ministère de Terray en 1770. — Silence gardé par les parlements. — Leur suppression par le chancelier Maupeou. — Le public prend parti pour les parlements, qu'il considère comme pouvant seuls s'opposer à

l'accroissement des impôts. — Remontrances de la Cour des aides, en 1770 et 1771, contestant au roi l'autorité absolue et réclamant les États généraux. — Suppression de la Cour des aides et réduction des rentes perpétuelles et viagères. — Comment Terray cherche à justifier l'augmentation des impôts. — État des esprits à la mort de Louis XV.

I

Au moment où finit le long règne de Louis XV et où un prince jeune, honnête et économe montait sur le trône, la France éprouva comme un sentiment de délivrance. De même qu'elle était convaincue que les hontes de la cour allaient immédiatement cesser, elle se persuadait que de nouveaux principes présideraient à l'administration du royaume.

A cette époque les affaires publiques n'étaient pas, comme dans notre siècle, livrées au contrôle de la publicité. Un mystère soigneusement entretenu entourait d'une façon toute spéciale la gestion des finances de l'État. Le roi et ses ministres augmentaient discrétionnairement le produit de l'impôt, ils l'affectaient aux dépenses comme bon leur semblait, et n'en rendaient jamais compte. Cependant, au poids des contributions, les Français s'apercevaient s'ils étaient bien ou mal gouvernés, et depuis plusieurs années les occasions ne leur avaient pas manqué pour constater à quel point le gouvernement avait mal géré leurs intérêts et abusé du droit de les imposer. Aussi étaient-ils généralement convaincus, à l'avènement de Louis XVI, que de grands changements étaient indispensables dans le système fiscal et dans les impositions supportées par le pays.

Les plus graves difficultés financières avaient en effet

assombri la dernière période du règne de Louis XV. Pressée par la nécessité de fournir au Trésor de nouvelles ressources, qui lui permissent de faire face aux dépenses de la guerre de Sept ans, disposant d'un système d'impôts aussi onéreux pour les contribuables qu'il était impuissant à procurer dans les circonstances critiques un important supplément de recettes, servie par des ministres dont aucun n'avait la capacité ni la volonté d'entreprendre la rénovation des finances, la royauté avait comme au hasard aggravé les impositions, multiplié les emprunts et violé ses engagements.

Les Français s'étaient soumis et ils avaient payé, mais ce n'était pas sans murmures, et pour exprimer leur mécontentement ils avaient eu pour organes les corps les plus élevés de la magistrature. Le parlement de Paris, la Cour des aides, les parlements de province, forts de l'assentiment public, n'avaient pas craint d'entrer en lutte avec le pouvoir royal. Pendant quinze ans ils protestèrent contre presque tous les édits créant des taxes ou augmentant les anciennes, ils rédigèrent des remontrances en termes hardis, et une série de lits de justice fut nécessaire pour vaincre leur résistance.

L'esprit d'opposition, que les progrès de l'irréligion, de la philosophie et des idées économiques avaient déjà suscité, se manifesta dès lors en matière financière et à propos de questions administratives. La défectueuse organisation du régime fiscal lui servit d'aliment, et les critiques qu'elle soulevait étaient amplement justifiées. Toutefois ces critiques ne furent que trop souvent vagues et superficielles, car si l'on blâmait, on n'indiquait guère le remède, et les réformes préconisées par les écrivains les plus novateurs étaient pour la plupart dangereuses ou insuffisantes. On s'en prenait avec raison aux ministres de recourir perpétuellement à des expédients, dont plusieurs manquaient d'ailleurs de la plus vulgaire honnêteté ; mais on avait tort

de ne pas comprendre qu'ils accomplissaient leur devoir en s'efforçant de relever le montant des recettes au niveau des besoins, tant ordinaires qu'extraordinaires.

Telle est la situation troublée qui caractérise, au point de vue financier, la fin du règne de Louis XV. Ajoutez à cela qu'une erreur, qui a eu, sous le règne suivant, la plus funeste influence sur la marche des affaires publiques, était partout répandue. Par suite du secret dont était alors entouré tout ce qui concernait le budget de l'État, on croyait le roi de France beaucoup plus riche qu'il ne l'était en réalité, et grâce au scandale que causaient les prodigalités de la cour [1], on se persuadait qu'une meilleure administration, mettant fin aux dilapidations des courtisans et aux

1 Le baron de Besenval raconte dans ses mémoires l'anecdote suivante qu'il affirme tenir du duc de Choiseul et qui fournit une preuve, entre mille autres, du gaspillage auquel étaient livrés les deniers du roi :

« M. le duc de Choiseul suivant Louis XV à la chasse, ce prince lui demanda combien il croyait que lui coûtait le carrosse dans lequel ils étaient. Après avoir un peu réfléchi, M. de Choiseul lui dit qu'il se ferait bien fort d'en avoir un pareil pour cinq ou six mille francs, mais que comme Sa Majesté payait en roi, et rarement comptant, cela pouvait bien aller à huit. Vous êtes loin de compte, répliqua le Roi ; car cette voiture, telle que vous la voyez, me revient à trente mille francs... Quelques jours après, travaillant avec le prince, le duc de Choiseul lui rappela cette conversation, et ajouta qu'instruit d'une telle déprédation, il était extraordinaire qu'il n'y mît pas ordre, que des abus si révoltants étaient intolérables, qu'il fallait absolument y mettre un frein, et que, s'il voulait le soutenir, il se faisait fort d'y remédier. — Mon cher ami, lui répondit le Roi, les voleries dans ma maison sont énormes, mais il est impossible de les faire cesser ; trop de gens, et surtout trop de gens puissants, y sont intéressés pour se flatter d'en venir à bout. Tous les ministres que j'ai eus ont toujours formé le projet d'y mettre de l'ordre ; mais, effrayés de l'exécution, ils l'ont abandonné. Le cardinal de Fleury était bien puissant, puisqu'il était le maître de la France ; il est mort sans oser effectuer aucune des idées qu'il avait eues sur cet objet. Ainsi, croyez-moi, calmez-vous, et laissez subsister un vice incurable. » Louis XV prenait donc facilement son parti « des voleries » commises par son entourage, mais les contribuables avaient lieu de se montrer moins accommodants ; et si, dans son égoïsme, il trouvait plus facile de les laisser continuer que de déployer la fermeté qu'aurait exigée leur répression, le public aspirait au contraire à cette répression et s'en promettait un soulagement plus grand même que celui qu'elle aurait produit.

bénéfices scandaleux des traitants chargés de la perception des impôts, parviendrait aisément à égaler les recettes aux dépenses.

Il s'en fallait malheureusement que cette opinion fût fondée, et le déficit atteignait un chiffre tel, que les économies les plus rigoureuses n'auraient pas suffi à faire disparaître l'écart entre les revenus et les charges du Trésor. Ce déficit qui devait, à partir de 1787, exercer sur les destinées de la France et de la monarchie une si grande influence, avait une origine fort ancienne. On l'attribue souvent à l'imprudente gestion des derniers ministres des finances de Louis XVI, mais on se trompe. A vrai dire, cette opinion déplace les réponsabilités. Sans doute Calonne et ses prédécesseurs immédiats ont mal administré; mais Necker avait avant eux grossi le déficit, et bien avant Necker les contrôleurs généraux de Louis XV avaient trouvé les revenus de l'État fort au-dessous de ses dépenses. Pour parer au déficit, ils adoptèrent des mesures généralement mal combinées, qui soulevèrent d'interminables protestations et qui répandirent dans l'opinion publique les idées les plus erronées. Or, il y a en histoire un enchaînement des faits, qui ne permet pas de détacher absolument une époque d'une autre et de l'envisager isolément. Vouloir étudier les finances du temps de Louis XVI sans tenir compte de ce qui s'est passé sous Louis XV, serait entreprendre une œuvre incomplète. A procéder ainsi, on ne comprendrait pas la gravité des périls financiers au milieu desquels Louis XVI était appelé à exercer le pouvoir; on ne s'expliquerait pas davantage les dispositions de l'opinion publique, ses illusions, ses exigences.

Mais il n'est pas nécessaire de remonter dans le règne de Louis XV au delà de la guerre de Sept ans. La fatale guerre que nous avons poursuivie de 1756 à 1763 contre l'Angleterre et la Prusse, a été, en effet, pour la France la cause des plus sérieuses difficultés intérieures : elle n'a pu être sou-

tenue qu'en augmentant le déficit de nos budgets ; elle a eu pour conséquence les détestables opérations que réalisa l'abbé Terray, plusieurs années après le rétablissement de la paix ; elle a singulièrement aggravé les embarras qu'avait jusqu'alors ressentis le Trésor royal, et ces embarras révèlent les vices de l'organisation des finances de l'ancienne monarchie. On est ainsi amené à constater que malgré la puissance militaire de la France, malgré la richesse de la nation, malgré l'éclat de la cour de Versailles, Louis XV n'était réellement pas en état de supporter les dépenses d'une longue guerre. Manquant de crédit, il dut accabler ses peuples d'impôts et finalement faire banqueroute. Le souvenir de ce qui eut lieu alors ne fut pas perdu. Aussi lorsque Necker eut à couvrir les frais de la guerre de l'indépendance américaine, il se garda de rien demander aux impositions, et étant parvenu à relever le crédit de l'État, il se procura uniquement par l'emprunt les fonds qui lui étaient nécessaires.

Mais l'abus du crédit offre presque autant de dangers que le défaut de crédit. Après avoir beaucoup emprunté, il fallut se décider au relèvement des contributions et cette mesure, à laquelle ses successeurs étaient acculés, a été la cause directe de la Révolution. Les deux dernières guerres faites par la royauté française dépassaient donc ses forces, étant donné le régime fiscal qui alimentait le Trésor, et il n'est pas de meilleure preuve que ce régime devait disparaître dans l'intérêt du pays. Voilà comment les événements s'enchaînent, et telles sont les considérations pour lesquelles, avant d'aborder le règne de Louis XVI, nous croyons devoir relater les actes financiers qui ont accompagné et suivi la guerre de Sept ans.

II

Au moment où commença cette guerre, les recettes de l'État étaient déjà notablement inférieures aux dépenses. Ces dernières s'élevaient à 320 ou 330 millions de livres, et elles étaient ainsi réparties : 98 millions pour la guerre; 25 pour la marine et les colonies; 18 1/2 pour la Maison du Roi; 18 pour les Affaires étrangères; 11 1/2 pour les pensions; 60 ou 62 millions pour les rentes perpétuelles et viagères; 40 ou 48 pour les remboursements, intérêts d'avances et rescriptions [1] des receveurs généraux; 12 pour les gages des offices, etc. Au contraire, les recettes ne montaient qu'à 253 millions et elles provenaient [2] : des tailles pour

[1] On appelait ainsi des billets négociables qui étaient souscrits par les receveurs généraux, en représentation des fonds qu'ils avaient mission d'encaisser; les rescriptions étaient ordinairement à l'échéance de six ou huit mois et remis au Trésor royal, qui les distribuait à ses agents et aux payeurs pour les besoins de leurs services. Ceux-ci les mettaient en circulation, et trouvaient plus ou moins de facilité à les escompter, suivant l'acuité des embarras du Trésor. En général les rescriptions étaient recherchées des capitalistes, parce qu'elles produisaient un intérêt d'au moins 5 0/0, et rapportaient en outre une commission assez forte au moment de la négociation, puis à chaque renouvellement.

[2] Au sujet des impôts dont on va lire les noms, nous nous bornerons pour le moment à rappeler que la taille consistait essentiellement en une taxe foncière et qu'elle pesait presque uniquement sur la population roturière des campagnes; elle comportait des accessoires appelés taillon, taille militaire, et on ajoutait au principal, au profit des localités ou en vue d'objets particuliers, des sous additionnels, réglés au marc la livre du principal. Elle donnait lieu à quatre répartitions successives, entre les généralités du royaume, les élections, les paroisses et les taillables. Elle avait pour base tantôt les revenus des biens fonds, tantôt les facultés présumées du contribuable. Dans le premier cas on l'appelait taille réelle, dans le second taille personnelle. — La capitation était due par tous les sujets du roi, de quelque qualité qu'ils fussent, sauf par les ecclésiastiques qui l'avaient rachetée en 1709, moyennant une somme de 24 millions; elle était perçue suivant

56 millions 1/2; de la capitation pour 36 millions; du vingtième pour 18; des fermes générales et particulières pour 112; des postes pour 6; des dons gratuits des pays d'États pour 10; des revenus casuels, domaines et autres revenus pour 14.

Le déficit était donc de 67 à 77 millions de livres[1], autrement dit le Trésor avait en pleine paix à faire des paiements qui excédaient d'un quart le montant des sommes prélevées sur les contribuables. Aussi lorsque les hostilités eurent

un tarif progressif, qui comprenait tous les habitants du royaume répartis en 22 classes, et acquittant depuis 2,000 livres d'impôt jusqu'à vingt sous. Les pauvres des paroisses et les taillables dont la cote était inférieure à quarante sous étaient affranchis de la capitation. — Les vingtièmes constituaient ce que nous appellerions aujourd'hui un impôt sur le revenu. Depuis 1750 les nobles et les ecclésiastiques étaient, comme les roturiers, astreints à un prélèvement d'un vingtième sur les revenus de leurs biens; les bénéfices du commerce et de l'industrie étaient également soumis à cet impôt. Un second, puis un troisième vingtième ne tardèrent pas à être ajoutés au premier. — Le recouvrement de la taille, de la capitation et des vingtièmes était confié aux receveurs généraux des finances, qui devaient transmettre leurs fonds à la caisse du Trésor royal à Paris. — Au contraire la perception des droits sur les consommations et les marchandises était affermée à des sociétés de financiers, qui convenaient d'un prix de bail avec le contrôleur général, en tenant compte, dans l'établissement de ce prix, des frais de personnel et des non-valeurs qui devaient résulter de la levée des droits; la somme qu'ils avaient à verser au Trésor était donc le rendement net desdites taxes, défalcation faite des bénéfices considérables restant entre les mains des fermiers. Les droits affermés étaient extrêmement nombreux; ils comprenaient les aides, ou droits sur les boissons, les octrois, les entrées de Paris, la gabelle, les droits de marque sur les fers, les cuirs, les papiers, les droits sur le tabac, les cartes, l'huile, les traites intérieures et extérieures, c'est-à-dire les droits de douane payés aux frontières des différentes provinces et aux frontières du royaume, etc. — L'exploitation des postes et celle des messageries, ainsi que la fabrication de la poudre, étaient également l'objet de baux. — Les revenus casuels se composaient du produits de droits féodaux que touchait le roi en tant que possesseur de seigneuries, et du montant des sommes d'argent que l'on payait au roi pour obtenir certains offices ou pour acquérir soit une maîtrise, soit la faculté d'exercer une profession. — Enfin l'État percevait sur les actes notariés et judiciaires des droits de contrôle, d'insinuation et de greffe. — Nous aurons à revenir, dans la suite de cet ouvrage, sur les principaux impôts de l'ancienne monarchie, afin de les discuter et d'en montrer les défauts.

[1] Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, III, 323-325.

éclaté, lorsque la France eut à combattre sur le continent, sur mer et dans les colonies, le déficit atteignit des chiffres bien plus élevés; il dépassa dans certaines années 200 millions, malgré les emprunts répétés auxquels eut recours le gouvernement.

Il semble que la nation aurait dû s'attendre à de lourds sacrifices, comme à une conséquence fatale de la guerre dans laquelle s'était laissée entraîner la France. Mais il n'en fut rien, et pendant que nos poètes, que nos faiseurs d'épigrammes célébraient les victoires de Frédéric II et tournaient nos généraux en ridicule, toutes les classes de la société protestèrent contre le relèvement des impositions. Les contrôleurs généraux Moras, Boulongne, Silhouette, Bertin, Laverdy et Maynon d'Invau, qui dirigèrent successivement l'administration des finances depuis 1756 jusqu'à la fin de 1769, étaient imbus de la vieille maxime que les frais occasionnés par la guerre devaient être, dans la plus large mesure possible, couverts par le produit de taxes extraordinaires. « C'est uniquement dans l'augmentation des revenus, affirmait Silhouette dans un mémoire qu'il présenta au roi en septembre 1759, qu'il est permis de chercher des ressources, en rassurant sur le passé, en procurant une partie des fonds que les dépenses actuelles exigent et en faisant voir pour l'avenir la possibilité d'amortir les dettes de l'État. L'augmentation des revenus peut seule faciliter quelque usage d'un crédit bien mesuré, capable de remplir jusqu'à la paix ce qui pourra manquer aux revenus pour égaler la dépense. » Dans un temps où le crédit était extrêmement limité et où l'impôt rendait peu, parce qu'il ne frappait pas tout le monde et ménageait ceux qui eussent été le plus à même de le payer, l'opinion ainsi exprimée par Silhouette n'était pas seulement prudente : elle s'imposait en quelque sorte aux hommes d'état, car le gouvernement n'avait pas le moyen de placer de gros emprunts, et en outre il n'aurait pas trouvé d'acheteurs pour

les rentes qu'il émettait, si le paiement n'en avait pas été garanti par l'accroissement des contributions. En conséquence, les contrôleurs généraux s'appliquèrent à grossir les rentrées du Trésor tant que la paix ne fut pas rétablie, et ils firent de même pendant les années qui suivirent la signature du traité de 1763, afin de liquider les dépenses arriérées.

Dès 1756, une déclaration royale ordonna la levée d'un second vingtième. En 1758, on imposa aux villes, bourgs et seigneuries du royaume, à titre de don gratuit extraordinaire, des droits de consommation sur les vins, cidres, bières, eaux-de-vie, liqueurs, bestiaux, foins et bois, droits auxquels tous les habitants, de quelque qualité qu'ils fussent, étaient en principe soumis, mais dont beaucoup parvinrent à s'affranchir, les uns en usant de l'influence personnelle dont ils disposaient, les autres en profitant des difficultés de la perception. On ajouta également quatre sous pour livre au droit sur le tabac. Ces taxes furent très insuffisantes, et Silhouette qui s'était d'abord procuré quelques ressources en modifiant d'autorité le bail des fermes générales, en attribuant au roi, en sus du prix du bail, la moitié du bénéfice des fermiers, et en gageant un emprunt de 72 millions de livres avec le produit de cette opération, dut étudier un ensemble de mesures propres à remplir les caisses du Trésor. Dans le rapport du mois de septembre 1759 dont nous avons déjà cité un passage, il évalue le déficit annuel à 217 millions, il avoue que les anticipations ont dévoré d'avance une grande partie des recettes de l'année 1760, et il fait connaître au roi qu'il est en outre redevable de deux grosses sommes, l'une de 28 millions envers les receveurs généraux, l'autre de 23 millions envers les fermiers généraux. En ce qui concerne l'arriéré des dépenses, il s'exprime ainsi : « On ne peut pas encore déterminer exactement ce qui est dû des années précédentes sur les diverses parties de dépenses ;

mais on peut l'évaluer au moins à 100 millions. L'enjambement des parties les unes sur les autres, et la confusion qui en résulte, n'a pas encore permis d'en désigner le montant avec précision. On aperçoit cependant que les avances des gens d'affaires et les dépenses arriérées forment un objet d'environ 150 millions, indépendamment de l'année d'anticipation sur les recettes générales ». Dans ces conditions tout en reconnaissant « que le fardeau des impositions actuelles était déjà très lourd et que les campagnes surtout étaient dans une situation qui interdisait tout espoir de secours de leur part », Silhouette proposa de doubler le droit de marque sur la vaisselle d'or et d'argent, de taxer les laquais, chevaux et carrosses, de tripler la capitation des célibataires, d'établir des droits sur les galons, velours, soieries, toiles peintes et voitures de place, de frapper tous les biens immobiliers d'une subvention égale au cinq centième de leur valeur en capital, enfin de créer des charges de finances et des brevets de maîtrise, dont l'aliénation aurait produit quelques millions. Le plan du contrôleur général était évidemment inspiré par le désir de ménager le plus possible les classes populaires, et d'atteindre au contraire les riches, en frappant les objets de luxe et en soumettant à l'impôt les propriétés de la noblesse elle-même. A ce point de vue il était courageux et méritoire. En parlant de la subvention générale, Silhouette avait quelque raison de dire : « Cet essai, s'il réussit, conduira réellement à la réforme d'abus qui contribuent à la surcharge autant et peut-être plus que le fonds même de l'imposition ». Mais précisément parce qu'ils menaçaient les privilégiés, ses projets lui valurent de violentes critiques et ils ne furent pas adoptés tels qu'il les avait proposés. Un édit du 20 septembre 1759 établit toutefois de nouveaux droits, spécialement sur les objets de consommation ainsi que sur diverses marchandises. Mais cet édit souleva une opposition unanime, il fut suivi de près par la chute du ministre

qui l'avait imposé à l'enregistrement du parlement, les taxes qu'il avait créées ne furent pas mises en recouvrement, et au mois de février 1760 le gouvernement eut recours, pour se procurer des ressources, à la création d'un troisième vingtième, au doublement de la capitation des non taillables, à une augmentation des droits des fermes, etc... En 1762, il accrut le montant de la taille, puis en 1763 il éleva les droits sur le sel et ceux d'entrée à Paris.

Parmi les impositions qui furent ainsi décrétées au cours de la guerre de Sept ans, quelques-unes ne devaient être que temporaires. Mais quand la paix fut signée, les dettes à liquider atteignaient un chiffre si considérable, qu'elles furent en général prorogées : c'est ce qui eut lieu notamment en 1767 pour le second vingtième et pour les droits sur le tabac. La royauté agissait donc énergiquement en vue d'accroître les revenus de l'État, et comme ce n'était pas en temps de guerre ni au lendemain des hostilités qu'il lui était possible de réformer les impôts, on n'aurait pas eu de reproches à lui adresser, en dehors de ceux que lui valait la façon déplorable dont elle conduisait les opérations militaires et navales, si elle n'avait pas en même temps usé d'un procédé déloyal, afin de se libérer d'une partie de ses dettes. Un arrêt du Conseil du 26 octobre 1759, rendu à l'instigation de Silhouette, suspendit en effet pour un an le remboursement de toutes les sommes, y compris les rentes, dues par le Trésor ; les rescriptions des receveurs généraux, les traites venant des colonies, les fournitures arriérées dont le paiement était assigné sur le produit des fermes, rien ne fut respecté. Cette faillite momentanée de l'État entraîna de nombreuses cessations de paiement de la part des banquiers et des commerçants, jeta une perturbation profonde dans les affaires et ne contribua pas à faciliter les emprunts que l'État, à court de ressources, était obligé de contracter. Une mesure d'un autre ordre, réalisée par des lettres patentes du 26 octobre 1759 invitant tous les

sujets du roi, « même les fabriques et communautés ecclésiastiques, » à apporter à la monnaie leur vaisselle d'or et d'argent, n'était pas de nature non plus à relever la confiance, car elle dévoilait l'extrême détresse du Trésor. Elle ne remédia d'ailleurs que dans une bien faible mesure à la pénurie du numéraire, et la valeur de la vaisselle remise aux hôtels de monnaie ne dépassa pas une dizaine de millions de livres.

On conçoit qu'en se voyant aussi lourdement taxée, alors que son commerce était arrêté, que plusieurs de ses colonies lui étaient enlevées, que ses armées étaient battues et que les gaspillages de la cour insultaient à la détresse publique, la nation se sentit profondément mécontente. Aussi, à maintes reprises, elle manifesta sa désapprobation. Elle avait depuis longtemps perdu tout sentiment de respect pour Louis XV. Dès le mois de mars 1749, le marquis d'Argenson en faisait la remarque : « Les chansons, écrivait-il, les vers, les estampes satiriques pleuvent contre la personne du roi. Il y a une prophétie en vers qui est affreuse : on lui prédit que ses sujets se révolteront ; que, quand le peuple lui avait accordé son amour, il ne connaissait pas ses vices [1]. » D'autre part la magistrature, dont les pouvoirs n'étaient pas, comme depuis la Révolution, soigneusement séparés de l'action administrative, avait

[1] D'Argenson, *Mémoires*, V, 402. — Voici quelques-uns des vers du pamphlet dont parle d'Argenson :

Lâche dissipateur des biens de tes sujets,
Toi qui comptes les jours par les maux que tu fais,
Esclave d'un ministre et d'une femme avare,
Louis, apprends le sort que le ciel te prépare.
Si tu fus quelque temps l'objet de notre amour
Tes vices n'étaient pas encore dans tout leur jour.
. . . .
Ton état aux abois, Louis est ton ouvrage,
Mais crains de voir bientôt sur toi fondre l'orage.
Des maux contagieux empoisonnent les airs.
Tes campagnes bientôt deviennent des déserts,
La désolation règne en toutes tes villes.
Tu ne trouveras plus des âmes assez viles
Pour oser célébrer tes prétendus exploits,
Et c'est pour t'abhorrer qu'il reste des Français.

une tendance marquée à sortir de ses attributions judiciaires et à jouer un rôle politique. Elle était poussée dans cette voie par l'opinion publique, qui, en l'absence de toutes autres assemblées délibérantes, voyait avec plaisir les parlements prendre l'habitude de parler en son nom, et par la faiblesse du gouvernement, qui se querellait souvent avec les cours souveraines, mais qui leur pardonnait toujours, parce qu'il ne savait pas s'affranchir de leur concours. Les parlements possédaient en effet un droit fort important : celui d'enregistrer tous les édits bursaux. Le roi, à la vérité, pouvait triompher de leur résistance en leur imposant l'enregistrement dans un lit de justice. Mais leurs remontrances impressionnaient le peuple et lui faisaient regretter d'être gouverné despotiquement. Lorsqu'en 1749 les embarras du Trésor avaient contraint le contrôleur géneral Machault a établir l'impôt du vingtième, le parlement de Paris avait déjà fait entendre des protestations, en se parant, suivant l'expression de d'Argenson, « du prétexte du bien public. » Puis en 1751, ayant à enregistrer un édit d'emprunt, il avait fait entendre des remontrances, qui étaient « celles d'un tuteur ou même d'un curateur qui trouve que son maître dépense trop »[1].

Aussitôt que la guerre eût été déclarée, en 1756, il se livra à une opposition violente contre les accroissements d'impôts et contre les emprunts. Il saisit le roi de sévères remontrances contre le désordre des finances et contre la lourdeur des contributions sous lesquelles succombaient ses peuples. Un lit de justice dut être tenu le 21 août 1756. « Tout cela jette de grandes semences de liberté dans l'esprit et dans le cœur des peuples, » écrivait le lendemain le marquis d'Argenson[2]. A l'exemple du parlement, la Cour des aides et la Chambre des comptes rédigèrent des remontrances ; puis les parlements de

[1] D'Argenson, *Mémoires*, VI, 417.
[2] *Idem*, IX, 319.

province, ceux de Bordeaux, de Rouen, de Besançon, de Pau, de Rennes protestèrent à leur tour. En même temps, une prétention singulièrement hardie commença à se faire jour dans les remontrances des parlements : ils se donnèrent comme formant un seul corps, chargé de rappeler la royauté à l'observation des lois fondamentales du royaume. Le parlement de Bordeaux émit le premier cette thèse, et, au mois de juillet 1756, celui de Paris s'empressa d'y adhérer. Les esprits sagaces en reconnurent de suite le danger. « Voici le commencement de la jonction visible et publique de tous les parlements pour faire cause commune et demander l'observation des lois fondamentales... Cela va net à l'assemblée des États généraux du royaume[1]. » Il devait s'écouler plus de trente ans avant que la royauté en fût réduite à convoquer les Etats généraux ; mais il n'en est pas moins digne de remarque qu'à partir de 1756, elle ne put recourir ni à un impôt, ni à un emprunt, sans que les parlements lui donnassent tort aux yeux du pays.

Les conséquences d'un si profond désaccord entre les pouvoirs publics furent telles qu'on pouvait s'y attendre. En 1758, à la suite de l'édit imposant un don gratuit, des placards séditieux furent affichés dans Paris ; l'un d'eux allait jusqu'à dire : « que si l'on ne faisait payer cinquante millions au clergé et de grosses sommes aux fermiers généraux, trois cent mille hommes étaient avec un chef prêt à prendre les armes[2]. » L'année suivante, le parlement de Besançon ayant défendu par arrêt de lever le don gratuit dans l'étendue de son ressort, trente-deux conseillers furent emprisonnés ou exilés par lettres de cachet. Aussitôt le parlement de Paris prit fait et cause pour celui de Besançon, et il adopta des remontrances dans lesquelles il ne se contenta pas de blâmer les violences exercées en

[1] D'Argenson, *Mémoires*, IX, 294.
[2] Barbier, *Journal historique*, VII, 94.

Franche-Comté : il les qualifia de « contraires au droit de la nation, » admettant par cela même que le pouvoir royal avait des limites. Louis XV répondit aux magistrats : « sachez que l'universalité, la plénitude et l'indivisibilité de l'autorité résident en ma personne. » Cette revendication hautaine des droits de sa couronne n'empêcha pas que le principe de l'absolutisme royal venait pour la première fois d'être contesté par les seuls corps qui eussent dans l'Etat le droit d'élever la voix.

L'esprit public commença de son côté à rechercher si effectivement la nation n'avait pas de droits, du moins en matière d'impôts, et s'il appartenait au roi et à ses ministres de la taxer arbitrairement. Se sentant encouragés par l'opinion, les parlements s'enhardirent dans la voie de la résistance, ils ne laissèrent point passer un édit bursal sans plaindre la malheureuse situation des contribuables, et ils émirent la prétention d'avoir un droit de contrôle sur les actes du gouvernement. Ainsi dans des remontrances qu'il adopta au mois de septembre 1759, le parlement de Paris se déclare « juge et garant de toutes les vues nouvelles qui lui sont proposées relativement à l'administration publique, » il proteste contre l'enregistrement forcé comme étant contraire aux lois fondamentales du royaume et il défend l'autorité qu'il tient de ces lois, par le motif qu'elle est « le gage unique de la sûreté de l'État et de tous les sujets du roi. » Dans d'autres remontrances, en date du 26 février 1760, il proclame que son devoir lui commande « de faire connaître au Seigneur Roi que la manière la plus efficace pour soutenir le zèle de ses peuples, consiste principalement dans l'exemple d'une économie *connue* dans les dépenses du dit Seigneur Roi, dans le retranchement de l'arbitraire qui règne dans la plupart des impositions et dans l'application la plus utile du produit des impôts. »

En même temps la Cour des aides se livrait à la discussion approfondie du système des impositions. Sous la prési-

dence de Malesherbes, elle adopta, au mois de septembre 1759, des remontrances dans lesquelles elle reconnut que les habitants du royaume étaient taxés d'autant plus lourdement qu'ils étaient plus misérables, et elle exprima le regret qu'on se fût « étudié à multiplier les lois de la perception, à les faire varier suivant les temps et les lieux et à en rendre les cas dissemblables entre eux. On en a fait, ajoute-t-elle, une science si profonde et si compliquée, que les lois ne peuvent plus être connues par les contribuables qui y sont soumis, et que les opérations de finance ne s'exercent que par des frais prodigieux prélevés sur les impositions, et par un nombre considérable d'hommes enlevés aux autres professions. Les gains y sont nécessairement excessifs, parce qu'ils ne peuvent être évalués que par ceux qui y sont intéressés. » Elle regrette que « la forme de la levée des impôts soit plus ruineuse que les impôts mêmes, » et que la faveur préside à leur répartition ; puis elle réclame la proportionnalité dans les taxes personnelles et l'uniformité dans les droits sur les consommations. Elle déclare ces derniers trop élevés, proclame qu'il y a « un point fixe par delà lequel on ne peut pas les porter sans diminuer le recouvrement, » et elle ne craint pas d'indiquer la voie dans laquelle le gouvernement aurait dû entrer, s'il eût voulu à la fois accroître les revenus du roi et ne pas grever le peuple. « Ce n'est point, dit la cour, en cherchant de nouveaux objets et de nouveaux prétextes d'impositions que Votre Majesté se procurera des secours solides et permanents. Une loi fixe et certaine dans l'imposition sur les terres et les autres immeubles, une loi proportionnelle et non arbitraire dans l'imposition sur les personnes, une loi uniforme dans l'imposition sur les consommations, auraient été les seuls moyens de rendre la répartition juste, de soustraire les malheureux à des vexations contre lesquelles ils n'ont pas le moyen de réclamer, de diminuer les frais énormes de la régie, et, en

simplifiant la perception des revenus ordinaires de Votre Majesté, de lui faire connaître de quelles améliorations et de quelles ressources ils sont susceptibles. » C'était, on le voit, tout un programme, et l'Assemblée Constituante devait plus tard se l'approprier. Il avait le tort d'être formulé dans des circonstances inopportunes, car les embarras inséparables de l'état de guerre ne sont pas favorables aux réformes financières, et de plus il était tellement vaste qu'il était pour le moment inapplicable. Mais il contenait une critique savante des procédés employés par le gouvernement, il qualifiait les impôts de vexatoires et d'inégaux, et comme cette critique émanait du corps le plus qualifié en matière fiscale, les remontrances de la Cour des aides contribuèrent à la déconsidération du régime des impositions.

Les parlements de province, excités par l'exemple qui leur venait de la capitale, multiplièrent à leur tour les protestations. Plusieurs, ceux de Rouen, de Bordeaux, de Metz, d'Aix, refusèrent d'enregistrer les édits qui créaient de nouvelles taxes, ils signalèrent les abus et vexations dont le peuple était victime à l'occasion de la perception des impôts, et firent de la misère générale, du gaspillage de deniers publics, un sombre tableau. Le parlement de Rouen ayant osé soutenir que les lois fiscales n'étaient obligatoires qu'à la condition d'être enregistrées par l'ensemble des parlements du royaume, composant « le Parlement de France[1] », le roi manda à Versailles une députation de cette assemblée, et il lui parla en ces termes : « Je suis votre maître. Je devrais vous punir de la hardiesse de vos

[1] « Les remontrances du parlement de Rouen, du 4 juillet 1760, sont imprimées et se vendent dans le Palais, à Paris. Elles sont écrites avec toute la force et toute l'éloquence possible, fort au-dessus de toutes celles du parlement de Paris, sur l'unité de tous les parlements du royaume, sur la constitution du gouvernement français et sur les prétendues lois fondamentales du royaume et de la monarchie française. » Barbior, *Journal*, VII, 269.

principes. Retournez à Rouen, enregistrez mes édits et déclarations sans aucun délai. Je veux être obéi[1]. » Louis XV défendait donc énergiquement les droits de sa couronne, mais le fait même d'avoir à les défendre habitua ses sujets à les discuter.

Les remontrances des cours de justice étaient lues avec d'autant plus d'avidité que la lecture en était interdite, et que les exemplaires en étaient recherchés par la police. De nombreuses brochures applaudissaient à l'attitude de la magistrature. Celui de ces écrits qui eut le plus de succès fut une brochure due à un avocat au parlement de Paris du nom de Darigrand, et intitulée l'*Antifinancier*. Publiée en Hollande, elle se répandit partout en France ; c'est une satyre du système qui consistait à faire lever les impôts par des fermiers et des traitants. L'auteur passait en revue tous les droits perçus au nom du roi : aides, gabelles, traites, contrôle, etc., et il en signalait l'inégalité, l'exagération, l'arbitraire, ainsi que les vices de leur perception. Il concluait en proposant de leur substituer un impôt unique, dont le montant aurait été fixé par le gouvernement, mais que les contribuables auraient eu le droit de répartir entre eux. Louis XV sentit que si les cours souveraines et le public continuaient de discuter la question des finances avec cette hardiesse, son autorité serait vite ébranlée; qu'un jour prochain viendrait où le roi ne serait plus libre d'imposer, suivant sa volonté, la nation, ni de disposer du produit des impôts. Il fit en conséquence, au mois de décembre 1760, adresser par le chancelier Guillaume de Lamoignon au parlement de Rouen, une lettre qui est une revendication formelle du pouvoir absolu. « Sa Majesté, écrivit le chancelier, m'ordonne de vous faire ressouvenir que, son autorité étant souveraine, personne dans son royaume ne peut la partager avec elle. C'est Sa Majesté seule qui forme les

[1] Barbier, *Journal*, VII, 274.

ordonnances et les lois auxquelles tous les sujets doivent se soumettre. C'est d'elle seule que les parlements tiennent leur existence et leurs pouvoirs. S'il veut bien recevoir leurs remontrances, il ne leur a pas permis, sous ce prétexte, de suspendre, encore moins de défendre, l'exécution de ses ordres. Ils doivent attendre de sa justice la réformation des prétendus abus qu'ils lui ont dénoncés. Tels sont les véritables principes de la monarchie, principes inaltérables que vous vous efforcez de détruire [1]. »

Les événements qui viennent d'être brièvement rappelés dataient d'une quinzaine d'années au moment où Louis XVI parvint au trône, et peut-être le souvenir en aurait-il été effacé, si d'autres faits plus récents et plus graves n'avaient pas produit sur l'opinion publique une impression encore plus vive.

A peine la paix eut-elle été signée en 1763, que des édits parurent pour proroger les impôts établis pendant la guerre. Cette prorogation était indispensable pour permettre la liquidation du déficit qui s'était accumulé pendant la guerre. Mais l'opinion publique s'attendait à des dégrèvements, et les parlements, qui ne connaissaient pas mieux que les simples citoyens le véritable état des choses, rédigèrent des remontrances contre les édits bursaux présentés à leur enregistrement. Un lit de justice fut tenu à Paris, au mois de mai 1763. Le parlement rendit aussitôt un arrêt pour protester contre l'enregistrement, comme « tendant à la subversion des lois fondamentales du royaume, de la conservation desquelles dépendent le bonheur et la liberté légitime du Seigneur-Roi, et la sûreté des droits mêmes de la couronne. » Ce fut comme un signal, auquel répondirent les autres parlements; celui de Bordeaux crut devoir parler de « la chute des empires », causée par le mécontentement des peuples, et il nomma une commission chargée

[1] Barbier, VII, 317.

d'instruire les griefs dont se plaignaient les contribuables; celui de Rouen sollicita le roi « de lui envoyer un état des revenus et des dettes du royaume, pour pouvoir y apporter remède »; tous rédigèrent des remontrances, où ils affichaient la prétention de partager avec la royauté le pouvoir législatif[1]. De son côté, la Cour des aides signala dans des remontrances du 23 juillet 1763 les défauts des vingtièmes, de la taille et de la capitation; elle rappelait que « les peuples, consultés autrefois en tant d'occasions par la convocation des trois États, surtout lorsqu'il était question d'établir sur eux de nouveaux impôts, réduits aujourd'hui au seul organe des cours pour faire parvenir jusqu'au trône leurs plaintes et l'exposition de leurs besoins, ont l'intérêt le plus sensible à ce que la voix de ces cours soit toujours entendue avant la publication et l'exécution des lois »; elle constatait que « la vraie cause de l'épuisement de l'État ne doit pas seulement être recherchée dans le poids excessif des impositions, mais peut-être encore plus dans la forme vicieuse dans laquelle elles sont réparties et levées; qu'il y règne un désordre qui empêche de parvenir au Trésor royal la plus grande partie des sommes immenses levées sur le peuple »; enfin, après avoir déclaré impossible de frapper de nouveaux impôts « un peuple dont une grande partie manque du nécessaire le plus étroit », et avoir parlé « de la misère qui accable les habitants de la campagne », elle ajoutait: « si l'on osait insinuer au Seigneur-Roi que ces peintures sont outrées, et si on lui rendait suspectes d'exagération les assertions des magistrats à cet égard, les cours alors ne pourraient s'empêcher de le supplier de vouloir bien écouter ses

[1] Témoin sagace de cette querelle entre le roi et les corps de magistrature, Barbier écrivait dans son journal en juillet 1763 : « Si l'on parvient à diminuer l'autorité et les prétendus droits des parlements, il n'y aura plus d'obstacle à un despotisme assuré. Si au contraire les parlements s'unissent pour s'y opposer par de fortes démarches, cela ne peut être suivi que d'une révolution générale dans l'État. » VIII, 88.

peuples eux-mêmes, par la voix de leurs députés, dans une convocation des États généraux du royaume. »

Louis XV, en dépit de ses vices, avait le profond sentiment de l'étendue des droits appartenant à un roi de France. Il n'hésita donc pas à défendre les prérogatives de sa couronne. Par une série d'arrêts du Conseil, adoptés au mois d'août et au mois de septembre 1763, il supprima toutes lés remontrances qui avaient été publiées, et il fit enregistrer de force les édits repoussés par les parlements. « Il n'appartient qu'à moi seul, répondit-il le 9 août 1763 à la députation du parlement de Paris, de décider si la nécessité des secours que je demande est réelle et absolue. Les doutes que l'on veut élever sur l'utilité des plans que je me suis proposés, ne peuvent que retarder le soulagement que je désire procurer à mes peuples. » Grâce à l'énergie déployée par la royauté, son droit d'imposer la nation comme bon lui semblait fut donc théoriquement sauvegardé. Mais les Français ne pouvaient rester indifférents à la lutte ainsi engagée entre les cours souveraines et le gouvernement, et sans aller jusqu'à réclamer avec la Cour des aides la convocation des Etats généraux, ils commencèrent à douter qu'il appartînt au roi de taxer son peuple arbitrairement. Ceux mêmes que cette grande question ne préoccupait pas, se mirent à critiquer de plus en plus les folles dépenses de la cour et la déprédation des finances. En voyant les parlements s'apitoyer sur le triste sort des contribuables[1], ils se

[1] Voici, par exemple, comment s'exprimait le parlement de Rouen dans des remontrances du 5 août 1763 : « Votre peuple, sire, est malheureux; tout annonce cette affligeante vérité. Vos cours de parlement, seuls organes de la nation, ne cessent de le dire... Un déluge d'impôts ravage impitoyablement nos villes et nos campagnes; les biens, l'industrie, la personne des citoyens, tout est en proie à la bursalité; la pauvreté même et la pitié qui l'assiste sont devenues ses tributaires et ses victimes. La ferme des aides, dont les réglements attaquent toutes les conditions et le commerce en général, pèse sur le pauvre en particulier de la manière la plus inhumaine... La ferme des gabelles ne présente pas un spectacle moins révoltant, etc. (Sismondi, *Histoire des Français*, XXIX, 287).

crurent de bonne foi plus malheureux encore qu'ils ne l'étaient, et ils se persuadèrent qu'avec plus d'honnêteté dans leur administration, les ministres pourraient diminuer leurs charges, ce qui était faux, car l'État succombait réellement sous le poids des dettes de la dernière guerre.

L'opposition de la haute magistrature avait été tellement ardente, que le roi jugea prudent de lui donner un semblant de satisfaction. A cet effet, une déclaration royale, en date du 21 novembre 1763, invita « les parlements, Chambres des comptes et Cours des aides à présenter des mémoires sur les moyens de perfectionner et simplifier l'établissement, la répartition, le recouvrement, l'emploi et la comptabilité de tout ce qui concerne l'état des finances. » Dans une autre déclaration du 20 janvier 1764, le roi rappela le concours qu'il avait demandé aux cours souveraines; il se vanta de n'être préoccupé que du soin de soulager ses sujets et il s'engagea à n'avoir jamais « d'autre intention que de régner par l'observation des lois et des formes sagement établies dans le royaume, et de conserver à ceux qui en sont les dépositaires la liberté des fonctions qu'elles leur assurent ». Mais avant que les parlements et les autres cours pussent s'occuper de l'amélioration des finances, le ministère, changeant d'avis sur l'opportunité de leurs conseils, les invita à ne pas lui transmettre de mémoires, et une déclaration du 28 mars 1764 fit défense « d'imprimer, débiter ou colporter aucuns écrits, ouvrages ou projets concernant la réforme des finances ou leur administration passée, actuelle ou future ».

Cette interdiction était motivée par l'abondance et le succès des brochures qui paraissaient depuis la lutte engagée à l'occasion des impôts entre les cours et le gouvernement. Toutes critiquaient les taxes établies, leur inégalité, la défectuosité de leur répartition et contestaient à la couronne le droit de les augmenter. L'une de ces brochures, rédigée par un conseiller au parlement de Paris,

Roussel de la Tour, et distribuée gratuitement à des milliers d'exemplaires, eut un retentissement exceptionnel [1]. Elle avait pour titre *Richesse de l'État*. Elle montrait combien étaient vicieuses les impositions existantes, et invitait à les remplacer par une capitation graduée d'après les fortunes. L'auteur proposait que tous les chefs de famille, à l'exception des indigents, fussent, en raison de leurs revenus, répartis en vingt classes, la dernière ne devant supporter annuellement qu'une taxe de trois livres, la plus élevée devant au contraire payer 730 livres. La brochure se livrait à des calculs pour établir que cette capitation progressive augmenterait les recettes du Trésor royal, et ne coûterait que peu à percevoir. Elle provoqua de nombreux écrits pour et contre la réforme proposée ; la plupart, tout en faisant des réserves au sujet du système préconisé par Roussel de la Tour, se prononcèrent pour la suppression des taxes indirectes et en faveur de l'impôt unique. Pour beaucoup de motifs, l'adoption de l'impôt unique était irréalisable ; mais si elle ne fut pas et ne pouvait pas être tentée, les écrits qui en développaient les prétendus avantages eurent pour résultat d'habituer les esprits à trouver mauvais le système des impositions et à en désirer la modification. Les brochures qui traitaient les questions de finances continuèrent du reste à pulluler après la déclaration royale du 28 mars 1764, car, sous l'ancien régime, l'arbitraire était, dans la pratique, corrigé par un extrême laisser-aller administratif, et il était rare que les défenses les plus rigoureuses fussent observées. Les écrits de cette époque sont en général pleins de pauvretés et manquent de vues pratiques ; toutefois ils s'accordent en un point : c'est que les impôts sont trop lourds, injustes, nuisent à

[1] « Tout le public l'a entre les mains. Le peuple même raisonne en conséquence et en souhaite l'exécution... Il serait facile de réaliser ce projet, ce qui produirait un revenu immense pour le roi et un soulagement pour les différents ordres de l'État. » — Barbier, VIII. 77.

l'agriculture, entravent le commerce, et qu'ils méritent d'être changés. Cette opinion alla de plus en plus en s'accentuant, et ce fut une faiblesse pour le gouvernement d'être obligé de continuer à tirer ses ressources d'une organisation fiscale condamnée par ceux qui parlaient au nom des contribuables. D'autre part, si les parlements n'avaient pas pu faire la loi à la monarchie, ils n'avaient pas moins répandu des maximes qui, avec l'aide de l'esprit philosophique auquel obéissaient les hautes classes de la société non moins que la bourgeoisie, étaient appelées à faire leur chemin. Chacun retrouvait son propre sentiment en lisant dans des remontrances adoptées par le parlement de Paris au mois de janvier 1764, que les sujets du roi des Français étaient « des hommes libres et non pas des esclaves », et chacun pensait avec les parlements provinciaux que la perception des contributions n'était légitime « qu'à la condition de servir au paiement de dépenses faites dans l'intérêt de l'État ». Aussi Voltaire, ému de ces hardiesses et découvrant en quelque sorte l'avenir, écrivait-il, le 2 avril 1764: « Tout ce que je vois jette les semences d'une révolution qui arrivera immanquablement, et dont je n'aurai pas le plaisir d'être témoin. Les Français arrivent tard à tout, mais enfin ils arrivent. La lumière s'est tellement répandue de proche en proche, qu'on éclatera à la première occasion et alors ce sera un beau tapage. Les jeunes gens sont bien heureux, ils verront de belles choses ».

En attendant que la Révolution, ainsi prévue par Voltaire un quart de siècle d'avance, vînt à se produire[1], le pouvoir

[1] Voltaire n'était pas le premier qui envisageât l'hypothèse d'un bouleversement total dans l'État. Le marquis d'Argenson qui voyait de près les vices et l'impopularité du gouvernement de Louis XV, était persuadé que l'autorité royale était menacée d'une transformation profonde. Le 1er mai 1751 il écrivit dans ses *Mémoires :* « On ne parle que de la nécessité d'une prochaine révolution par le mauvais état où est le gouvernement du dedans... Peut-être demandera-t-on un conseil ou même les États généraux de la nation. » Le 9 septembre 1753, il exprime la même pensée : « L'opinion chemine, monte, grandit, ce qui

absolu fit, jusqu'à la fin du règne de Louis XV, une vigoureuse défense. Dans un lit de justice tenu le 3 mars 1766, ce monarque reprocha au parlement de Paris de porter atteinte aux droits de la couronne, en prétendant s'unir aux autres cours souveraines du royaume, afin de s'opposer à ce que les édits bursaux fussent mis à exécution sans l'assentiment des magistrats. « C'est en ma personne, dit-il, que réside la puissance souveraine ; c'est de moi seul que mes cours tiennent leur existence et leur autorité ; c'est à moi seul qu'appartient le pouvoir législatif, sans dépendance et sans partage ; l'ordre public tout entier émane de moi. » Conformément à cette doctrine, le roi ne tint aucun compte des remontrances que lui adressa en 1767 le parlement de Paris contre la propogation du second vingtième, et un lit de justice, tenu le 11 janvier 1769, interdit à cette cour de revenir sur l'enregistrement forcé de l'édit de 1767. Mais un lit de justice n'empêchait pas les discours ; le premier président et l'avocat général soutenaient tout haut l'opinion de leur corps, et adressaient au roi un très ferme langage. Sans doute l'autorité du monarque l'emportait, mais elle perdait de son prestige en ayant besoin de s'affirmer aussi souvent. Les cours souveraines elles-mêmes en vinrent à n'en tenir presque plus compte, et, fières de la faveur publique que leur valaient leurs protestestations contre les accroissements d'impôts, elles ne se bornèrent pas à attaquer toutes les mesures fiscales prises par le ministère, elles se posèrent de plus en plus en représentants légaux de la France.

C'est ainsi qu'à l'occasion d'un édit portant augmentation de la taille, la Cour des aides adopta, le 9 juillet 1768, des remontrances aussi remarquables dans le fond que dans la forme. Elle y déclare parler au nom de toutes les cours, « cet ancien conseil des rois, ces uniques interprètes des

pourrait commencer une révolution nationale. » *Mémoires*, VI, 403 ; VII, 295.

sentiments de la nation. » Elle affirme qu'elles n'obéissent pas à un vain esprit d'opposition, et que la nécessité de leur enregistrement est la sauvegarde des contribuables. « La loi de l'enregistrement, dit-elle, et le droit de remontrance qui en est inséparable, peuvent être redoutables sans doute pour ceux qui craindraient que la vérité ne parvînt aux oreilles du prince ; mais Votre Majesté n'oubliera jamais que c'est le seul préservatif qui lui reste contre les séductions qui se renouvellent sans cesse dans l'administration d'un grand royaume ; et si cette loi, si chère à la France, n'existait pas, il aurait été nécessaire de l'établir le jour qu'on a proposé à Votre Majesté d'augmenter les impositions en temps de paix et dans une année d'épuisement et de souffrances. Ce projet qui, suivant l'ancien usage du royaume, aurait rendu nécessaire l'assemblée des États généraux, a été proposé, discuté, conclu, il a même été mis à exécution sans que le peuple ait pu connaître la main qui lui portait ce coup terrible, et sans que les seuls corps à qui il soit permis de stipuler les intérêts de la nation aient pu être entendus... Dépositaires de la loi, nous devons nous plaindre de la forme illégale qu'on a suivie et combattre le dangereux système d'après lequel on croirait pouvoir imposer plusieurs millions sans loi enregistrée. De toutes les lois qui constituent le droit public du royaume, aucune n'est plus constante ni plus précieuse à la nation, que celle qui défend de lever des impositions sans enregistrement. » Non contente de limiter ainsi la prérogative de la couronne et de déclarer illégales des taxes décrétées sans l'intervention des parlements, la Cour des aides, ne craint pas de juger avec une extrême sévérité la politique financière des ministres : « On veut éviter les remontrances de vos cours ; on a raison de les craindre, sans doute, quand elles ont à représenter à Votre Majesté la misère d'un peuple épuisé, qu'on livre sans examen à l'avidité des financiers ; quand elles peuvent dire qu'aucune

opération ne tend réellement au soulagement du peuple, qu'on ne s'occupe que de pourvoir aux besoins du moment, qu'on saisit tous les moyens indirects d'introduire de nouveaux droits, comme si la découverte d'un impôt oublié était une conquête pour Votre Majesté, qu'on augmente les impôts en temps de paix, qu'en même temps les paiements se diffèrent, et qu'en même temps les dettes s'accumulent... Si les secours extraordinaires sont nécessaires et possibles, vos cours ne désirent-elles pas autant que votre Conseil, que Votre Majesté ne manque pas à ses engagements, et qu'elle satisfasse aux dépenses nécessaires pour le soutien de l'État ? Mais si les secours exigés surpassent les forces du peuple, si la répartition injuste, l'inutilité des dépenses, le défaut d'économie augmentent le poids de l'imposition en la rendant insuffisante, votre Conseil ne doit-il pas désirer, autant que vos cours, que Votre Majesté en soit instruite ? Si les impositions étaient fixées, si l'arbitraire en était écarté et si, par une autre opération non moins importante, l'état des grandes dépenses n'était plus soustrait à l'examen juridique qui doit en être fait, il n'y aurait plus qu'un intérêt dans la nation ; alors les remontrances de vos cours seraient regardées par Votre Majesté comme des délibérations de son Conseil, et elles rappelleraient les anciennes assemblées où nos premiers rois consultaient la nation entière et lui faisaient connaître leurs volontés. » Demander ainsi au roi de soumettre aux cours les dépenses de l'État et de prendre leur avis avant d'établir des impôts, c'était lui proposer de restreindre singulièrement l'étendue de son pouvoir. Aussi Louis XV cassa-t-il l'arrêt de la Cour des aides rendu conformément aux remontrances, et rappela-t-il à la Cour que ses attributions ne lui permettaient pas « de participer à l'administration du royaume. » Dans d'itératives remontrances, en date du 2 septembre 1768, cette assemblée persista néanmoins à soutenir sa réclamation, en alléguant qu'elle l'avait

produite « au nom de la nation entière, qui la ferait elle-même par le ministère des États généraux, s'ils s'assemblaient encore. »

Les parlements et la Cour des aides, grâce à cette attitude de défenseurs du peuple, acquirent une réelle popularité, mais elle aurait été plus grande encore, si dans leurs remontrances ils avaient plus hardiment soutenu la cause des classes non privilégiées. Dans l'intérêt de celles-ci, ils réclamaient des améliorations dans le régime de la taille et la diminution des droits d'aides, c'est-à-dire des droits sur les consommations. Mais ils n'allèrent jamais jusqu'à envisager l'hypothèse de la suppression des privilèges : l'idée de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt, qui devait quelques années plus tard être si généralement adoptée et dont le triomphe était assuré avant même la réunion de l'Assemblée Constituante, cette idée si juste et si féconde était alors et resta longtemps encore étrangère aux cours souveraines. Bien plus, elles s'attachèrent à la défense des privilèges, et à propos d'une limitation que le gouvernement voulait apporter en 1766 aux exemptions en matière de taille, elles revendiquèrent hautement le droit absolu pour la noblesse et pour le clergé de ne pas acquitter cet impôt. En défendant les classes privilégiées, dont l'imposition aurait seule permis de soulager le peuple, en même temps qu'elle aurait fourni au Trésor les ressources dont il avait besoin, les parlements montraient clairement que le souci de leurs intérêts personnels inspirait leur conduite au moins autant que la préoccupation du bien public, car leurs membres jouissaient, au point de vue des impôts, de la milice et du logement des gens de guerre, des mêmes privilèges que la noblesse.

A l'époque dont nous retraçons l'histoire, personne, il est vrai, parmi ceux qui prenaient part à la direction des affaires publiques, n'admettait la possibilité de taxer également tous les Français, sans distinction de classes. La

preuve en est fournie par les actes de l'abbé Terray, qui, nommé contrôleur général au mois de décembre 1769, fut assez clairvoyant pour reconnaître de suite l'état presque désespéré des finances royales, qui ne recula devant aucun moyen, même devant les plus malhonnêtes, pour atténuer les charges du Trésor et accroître ses revenus, et qui cependant ne songea pas un moment à chercher dans l'imposition des privilégiés un supplément de recettes qui aurait presque suffi à rétablir l'équilibre financier.

Conseiller clerc au parlement de Paris depuis plus de trente ans, grand travailleur quoique livré à une vie de débauche, habile rapporteur mais encore plus habile à se concilier par sa souplesse la faveur du roi et de ses maîtresses, ancien collaborateur des contrôleurs généraux Laverdy et Maynon d'Invau, ce qui ne l'avait pas empêché de les desservir secrètement auprès de Louis XV, prêt à tout pour remplir les caisses de l'État, et ne manquant d'ailleurs ni de fermeté ni d'initiative, Terray commença par découvrir au roi que le déficit prévu pour 1770 était de 63 millions ; qu'en outre, la dette arriérée exigible montait à 110 millions, et que les anticipations avaient en 1769 dévoré les revenus futurs jusqu'à concurrence de 153 millions. Une situation aussi grave lui semblait comporter des remèdes prompts et énergiques. Louis XV en convint, et comme il savait que le nouveau chef de ses finances était dépourvu de scrupules, il l'autorisa à agir à sa guise.

Le parti de Terray était pris : il consistait à procurer à l'État les bénéfices d'une banqueroute. La première mesure que prit dans ce but le contrôleur général fut de transformer, en vertu d'un arrêt du Conseil en date du 18 janvier 1770, les tontines en simples rentes viagères. Plusieurs émissions de rentes sous forme de tontines avaient eu lieu pendant le règne de Louis XV. Les rentiers étaient divisés par groupes, et dans un même groupe la part des survivants s'accroissait au fur et à mesure des décès. Les ton-

tines retardaient donc l'extinction des rentes au profit du Trésor, mais en revanche les rentes tontinières avaient été placées à un taux plus élevé que les rentes viagères. Changer la nature des rentes, c'était en conséquence violer les contrats souscrits par l'État et priver les rentiers de revenus sur lesquels ils avaient le droit de compter. Un second arrêt du Conseil, rendu deux jours après celui relatif aux tontines, réduisit de moitié les intérêts de divers effets du Trésor ; puis le 29 janvier, nouvel arrêt prononçant la réduction de toutes les pensions au-dessus de 600 livres ; enfin le 18 février 1770, Terray frappe le grand coup qu'il avait projeté : il suspend indéfiniment le remboursement des rescriptions des receveurs généraux et celui des assignations sur les recettes de l'année courante. Ces rescriptions et assignations représentaient 200 millions d'effets en circulation, et en se refusant à les payer, l'État ne commettait pas seulement un manquement éhonté à la foi publique, il ruinait une partie de ses créanciers et occasionnait par contre-coup une série de faillites particulières.

La bourgeoisie fut profondément atteinte par la suspension des paiements de l'État. Tout trouble dans les affaires, tout ébranlement du crédit la lésaient directement, car le négoce et la banque étaient concentrés dans ses mains, et c'était elle qui prêtait à l'État les capitaux dont il manquait si souvent. Les banquiers, les fournisseurs qui avaient escompté ou accepté le papier du Trésor ne pouvaient savoir quand et jusqu'à quel point les effets ajournés seraient acquittés, et leur inquiétude était fondée, puisqu'en 1781, malgré les remboursements partiels effectués par Turgot et par Necker, il en restait encore pour 80 millions auxquels il n'avait pas été fait face. De nombreux intérêts étaient donc en souffrance, et il eût été naturel que les parlements protestassent contre la spoliation opérée par le contrôleur général ; mais ils gardèrent

le silence. « Ce fut une grande faute de leur part. Ils ne pouvaient plus se donner comme les représentants légitimes de l'intérêt public, du moment qu'un fait aussi grave que la banqueroute ne paraissait pas les émouvoir. Leur impassibilité s'explique par leurs préjugés et leur égoïsme. La haine des financiers était depuis des siècles enracinée en eux... Ils ne proposèrent pas la banqueroute, mais dans les limites où l'abbé Terray la maintenait, elle ne leur déplaisait pas. On ne touchait ni aux offices judiciaires, ni aux rentes sur l'Hôtel de Ville. C'était l'essentiel. Il fallait bien faire la part du feu, et la résignation était facile, puisque cette part était faite aux dépens des gens de finance [1] ».

Les parlements ne tardèrent pas d'ailleurs à voir qu'ils avaient fait un faux calcul. Terray nourrissait contre eux des projets qui ne tendaient à rien moins qu'à les dépouiller du rôle politique qu'ils s'étaient arrogé. D'autre part le chancelier Maupeou, méprisé des magistrats et résolu à se venger d'eux, aspirait à la suppression des cours souveraines. Ces deux ministres, grands partisans de l'absolutisme, considéraient les parlements comme un obstacle à la réalisation des volontés royales, ils les accusaient d'avoir peu à peu empiété sur les pouvoirs appartenant de temps immémorial au monarque, ils trouvaient dangereux pour l'autorité du roi que celui-ci eût à compter avec leur résistance, à vaincre leurs refus d'obéissance, à écouter leurs remontrances qui abordaient tous les sujets et s'en prenaient de plus en plus aux matières de gouvernement. Bref, il importait, suivant eux, à la royauté, de retirer pour toujours la parole aux seuls corps qui, en France, eussent le droit de blâmer les actes des ministres et de porter au pied du trône l'écho affaibli des doléances de la nation. Ces idées répondaient trop bien aux sentiments personnels de

1 Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, III, 420.

Louis XV pour qu'il ne s'empressât pas d'y adhérer. Un édit du 27 novembre 1770 enjoignit aux parlements de se soumettre à la volonté du roi dès qu'elle leur serait notifiée en réponse à leurs remontrances, et leur interdit de se concerter et d'établir entre eux aucune entente ; puis, l'enregistrement de cet édit ayant été refusé, il fut imposé par lit de justice du 7 décembre. Le discours lu au nom du roi développa la théorie du despotisme : il affirma que le monarque ne tenait sa couronne que de Dieu, et qu'il possédait seul la puissance législative, « sans dépendance et sans partage ». Au sujet du droit de remontrances appartenant aux cours, il s'exprimait ainsi : « L'usage de faire des représentations ne doit pas être entre les mains de nos officiers un droit de résistance ; leurs représentations ont des bornes, et ils ne peuvent en mettre à notre autorité ». S'ils avaient accepté cette doctrine absolutiste, les membres du parlement auraient désavoué à la fois leur conduite antérieure et des prétentions qui grandissaient leur rôle. Aussi donnèrent-ils leur démission et suspendirent-ils leur service. Aussitôt des lettres de cachet furent remises à chacun d'eux dans la nuit du 19 au 20 janvier 1771, et ils furent exilés les uns dans leurs terres, les autres dans des villes éloignées. « Paris, qui par ses cris avait poussé le parlement à une résistance outrée, se déchaîna contre cet acte d'autorité. Ce fut bien autre chose lorsque, peu de jours après, on vit le parlement, la Cour des aides et le grand Conseil cassés juridiquement, et un nouveau parlement créé des débris du grand Conseil. Toutes les têtes se tournèrent, et l'on entendait, jusque dans les rues, crier à l'injustice, à la tyrannie. Les femmes se distinguèrent surtout ; selon elles, la monarchie allait s'écrouler[1] ». Les changements apportés par Maupeou à l'antique constitution de la magistrature étaient effectivement très considérables. Il

[1] Bésenval, *Mémoires*, 201.

créa, par un édit du 21 février, six conseils supérieurs chargés, dans le ressort du parlement de Paris, de juger souverainement les affaires civiles et commerciales, et il abolit la vénalité des charges et les épices ; puis il supprima les parlements de province, et donna aux corps par lesquels il les remplaça une organisation qui ne leur permettait plus de se mêler de l'administration et de contrôler les faits et gestes des ministres.

Ces diverses mesures excitèrent dans toute la France une fermentation extraordinaire. Un déluge de pamphlets accabla le chancelier, qui fut dénoncé en prose et en vers à l'animadversion publique. Le roi lui-même fut hardiment pris à partie [1]. « Depuis que les esprits sont entièrement révoltés contre tout ce qui se passe ici, le public ne garde plus de mesure dans ses propos, écrivait, le 16 avril 1771, le comte de Mercy à l'impératrice Marie-Thérèse. Les matières de gouvernement sont devenues presque les seuls objets des conversations de la cour, de la ville, même de tout le royaume... Malgré ce que contiennent mes dépêches ministérielles, il est presque impossible que Votre Majesté se forme une idée bien exacte de l'horrible confusion qui règne ici en tout... La nation s'exhale en propos séditieux, en écrits indécents où la personne du monarque n'est point épargnée [2] ». Longtemps Louis XV avait pu mener une vie dissolue sans soulever contre lui l'opinion publique ; mais son asservissement à une courtisane et la toute-puissance que la destruction des parlements assurait à des ministres déconsidérés, avaient fini par exaspérer la bourgeoisie et une grande partie de la noblesse. En province, comme à

[1] Parmi les pièces de vers qui furent dirigées contre Louis XV, nous en citerons une dont voici un extrait :

« Le mot royalement jadis était louange :
Tout ce qu'on faisait bien, était fait comme un roi.
Mais aujourd'hui ce mot est d'un tout autre aloi,
Juger royalement, c'est dire : n'y voir goutte.
Payer royalement, c'est faire banqueroute ».

[2] *Correspondance* avec Marie-Thérèse, I, 149, 154.

Paris, dans les boutiques comme dans les salons, on déplora l'indignité de celui qui portait la couronne et de ceux qui exerçaient le pouvoir. « La honte attachée à cette léthargie royale, à cette dégradation monarchique, blessa et réveilla la fierté française. On se fit, d'un bout du royaume à l'autre, un point d'honneur de l'opposition; elle parut un devoir aux esprits élevés, une vertu aux hommes généreux, une arme utile aux philosophes, enfin un moyen de briller, et pour ainsi dire une mode que la jeunesse saisit avec ardeur [1]. »

La haine toute personnelle des centaines de familles auxquelles Maupeou avait fait perdre des charges de judicature chèrement payées, charges qui furent liquidées, mais que la pénurie du Trésor ne permit pas de rembourser, contribuait pour une bonne part à l'impopularité du gouvernement. Dans l'ancienne société française, les familles parlementaires jouissaient en effet d'une influence particulière, et par leur rang, par leur fortune, par leurs relations avec la foule des avocats, des procureurs, des hommes d'affaires, qui pullulaient jusque dans les plus petites villes, ainsi qu'avec les juges des 829 présidiaux, bailliages et sénéchaussées du royaume, par l'autorité enfin que leur conféraient des fonctions occupées le plus souvent de père en fils, elles exerçaient sur l'opinion, surtout en province, une véritable suprématie. C'était donc pour le gouvernement une périlleuse entreprise que de s'attaquer aux cours souveraines, et toutes les fois que les ministres de Louis XV avaient sévi contre elles, ils n'avaient pas tardé de consentir à des concessions qui rétablissaient l'harmonie entre eux et les parlements. Au contraire, sous le ministère de Maupeou, le roi ne céda pas, et le public prit fait et cause pour la magistrature avec d'autant plus de passion que le chancelier était plus méprisé et que Louis XV,

[1] Comte de Ségur, *Mémoires*, 13.

par ses excès séniles, avilissait la dignité royale. Mais ce qui, plus que toute autre considération, rendait populaires les parlements dont le gouvernement venait de se débarrasser, c'est que l'on vivait alors dans la pensée qu'eux seuls pouvaient s'opposer à l'augmentation des charges fiscales, qu'ils avaient le droit d'accepter ou de condamner les édits bursaux, et que si la couronne mettait en recouvrement des taxes auxquelles l'enregistrement parlementaire aurait été refusé, elle commettrait un véritable abus de pouvoir. Cette croyance avait été maintes fois confirmée par les déclarations des cours souveraines depuis une douzaine d'années. Dès lors, qu'allait-il se passer maintenant que les parlements étaient dissous ? Le roi ne profiterait-il pas de leur suppression pour soumettre à de nouvelles charges les contribuables? Et s'il le faisait, qui pourrait protester contre une semblable illégalité?

La Cour des aides avait récemment encore appelé l'attention publique sur ce point. Le 10 août 1770, ayant à critiquer l'usage que le roi faisait du droit d'évoquer à son Conseil les réclamations formées par les particuliers contre les extorsions de la Ferme générale ou contre les agissements abusifs de ses agents, elle rattacha en ces termes l'enregistrement des lois fiscales au droit qu'avait primitivement la nation de s'imposer elle-même « Dans l'origine les impôts n'étaient établis que du consentement des peuples, donné dans les assemblées des États. Que ces assemblées aient cessé d'avoir lieu, la condition des peuples n'a pas dû changer pour cela ; leurs droits sont aussi imprescriptibles que ceux du souverain. Ses domaines peuvent s'accroître, les bornes de son empire peuvent s'étendre ; mais il ne croira jamais pouvoir mettre la possession de ses sujets au nombre de ses conquêtes, et depuis que les peuples ne peuvent plus se faire entendre par leurs représentants, c'est à vos cours, Sire, à remplir cette importante fonction. Créées pour vous acquitter envers eux de la

justice que vous leur devez, elles le sont aussi pour vous avertir de ce qui blesse leurs droits ou les lois de votre couronne ; et comme les intérêts bien entendus du souverain et de la nation sont les mêmes, elle doivent dans tous les cas s'élever contre ceux qui abusent de votre autorité. Votre Cour des aides tient de plus près que toutes les autres aux assemblées représentatives de la nation. Notre existence est le gage de la parole donnée par les rois, que les lois enregistrées seraient toujours la mesure du fardeau des peuples. » Lorsque, six mois plus tard, les membres du parlement de Paris eurent été dispersés et dépouillés de leurs fonctions, la Cour des aides adopta, le 18 février 1771, des remontrances dues à la plume de Malesherbes, dans lesquelles elle démontra de nouveau avec vigueur que dans la France silencieuse et livrée à l'arbitraire ministériel, le droit de protestation appartenant aux cours était la seule défense que pût invoquer la nation :

« Les cours sont aujourd'hui les seuls protecteurs des faibles et des malheureux ; il n'existe plus depuis longtemps d'Etats généraux, et dans la plus grande partie du royaume point d'États provinciaux ; tous les corps, excepté les cours, sont réduits à une obéissance muette et passive. Aucun particulier dans les provinces n'oserait s'exposer à la vengeance d'un commandant, d'un commissaire du Conseil, et encore moins à celle d'un ministre de Votre Majesté. Les cours sont donc les seules à qui il soit encore permis d'élever la voix en faveur du peuple, et Votre Majesté ne veut point enlever cette dernière ressource aux provinces éloignées... Daignez considérer que la puissance divine est l'origine de toutes les puissances légitimes ; mais que le plus grand bonheur des peuples en est toujours l'objet et la fin, et que Dieu ne place la couronne sur la tête des rois que pour procurer aux sujets la sûreté de leur vie, la liberté de leurs personnes et la tranquille propriété de leurs biens... S'il existe dans un pays des lois anciennes et respectées, si

elles sont réellement un frein utile contre les abus de l'autorité, dispensez-nous, Sire, d'examiner si dans aucun État un roi peut abroger de pareilles lois; il nous suffit de dire qu'il ne le doit pas... S'il est une loi regardée en France comme sacrée, c'est celle de la nécessité des enregistrements libres, parce que c'est de celle-là que dépendent toutes les autres. Il existe en France, comme dans toutes les monarchies, quelques droits inviolables qui appartiennent à la nation. Vos ministres, Sire, n'auront point la hardiesse de vous le nier... Malgré les artifices de ceux qui veulent rompre tous les liens de votre monarchie, on ne vous a point encore persuadé qu'il n'y ait aucune différence entre la nation française et un peuple esclave. »

Cette thèse était la contradiction éclatante des théories autocratiques développées par Louis XV dans les lits de justice du 3 mars 1766 et du 7 décembre 1770. Qu'elle fût ou non théoriquement exacte, elle répondait au sentiment public [1]. A la fin du règne de Louis XV, les Français considéraient comme fondée la prétention des parlements et des autres cours souveraines, de tenir la place des Etats généraux que la royauté ne convoquait plus, et de traiter avec celle-ci au nom du pays. Il leur paraissait impossible que le pouvoir royal fût sans contrepoids, et qu'il lui fût loisible de les taxer, sans qu'une autorité quelconque pût prendre au moins la défense de leurs intérêts. On invoquait donc « les lois fondamentales » de la monarchie, on était d'autant plus à l'aise avec elles qu'elles n'étaient écrites nulle part, et comme les cours, les parlements étaient les seuls corps constitués, on était d'accord pour leur reconnaître le droit de s'opposer au relèvement des impôts. On

[1] « Les remontrances de la Cour des aides ont fait une fortune si prodigieuse dans le public et les copies s'en sont multipliées à tel point, qu'il n'est presque point de maison où l'on ne trouve ce manuscrit. Tous les bons Français veulent les lire, et regardent leur auteur non seulement comme le défenseur de la magistrature, mais comme le dieu tutélaire de la patrie. » (Bachaumont, *Mémoires secrets*, V, 223).

en concluait qu'en forçant au silence les parlements, en promulguant des édits fiscaux qui n'avaient pas même été présentés à leur enregistrement, le roi violait les droits de la nation et percevait irrégulièrement les impositions. Aussi la pensée de recourir aux États généraux se présenta à quelques esprits, et se faisant l'écho de cette pensée, la Cour des aides, terminait en ces termes les remontrances dont on vient de lire un extrait : « Jusqu'à ce jour la réclamation des cours suppléait à celle des états, quoique imparfaitement, car malgré tout notre zèle, nous ne nous flattons point d'avoir dédommagé la nation de l'avantage qu'elle avait d'épancher son cœur dans celui de son souverain. Mais aujourd'hui l'unique ressource qu'on avait laissée au peuple lui est enlevée... Interrogez, Sire, la nation elle-même, puisqu'il n'y a plus qu'elle qui puisse être écoutée de Votre Majesté. Le témoignage incorruptible de ses représentants vous fera connaitre au moins, s'il est vrai que la magistrature seule prend intérêt à la violation des lois, ou si la cause que nous défendons aujourd'hui est celle de tout ce peuple par qui vous régnez, et pour qui vous régnez [1]. »

[1] Une brochure qui parut en 1772, sous le titre de *Maximes de droit public*, soutint de même que « les rois sont faits pour les peuples, et non les peuples pour les rois »; que le despotisme est contraire au droit naturel; qu'en France le roi n'était pas investi d'un pouvoir arbitraire, mais qu'il était tenu de respecter les lois; et que les cours souveraines avaient le droit de vérifier librement les lois émanant de son initiative. Une autre brochure intitulée *Inauguration de Pharamond* établit que « ce sont les peuples qui ont fait les rois tout ce qu'ils sont et que le roi et la loi reçoivent leur autorité d'une même source, qui est l'unanimité des vœux de la nation. » D'autres encore, telles que la *Requête des États généraux de France au roi*, les *Lettres provinciales*, les *Principes avoués et défendus par nos pères*, la *Réponse aux trois articles de l'édit enregistré au lit de justice du 7 décembre 1770*, le *Tableau de la Constitution française*, montrèrent que le roi ne tenait son pouvoir ni de Dieu, ni de son épée, mais bien du consentement national; qu'il n'était pas tout puissant et que la nation avait le droit de prendre part à la gestion de ses affaires. Le *Tableau de la Constitution française*, composé par le comte de Lauraguais, exposa qu'à l'origine un pacte avait été conclu entre la nation et le roi; que celle-ci avait dit à son chef : « Vous

L'abbé Terray n'était pas homme à laisser se propager des doctrines aussi contraires à ses propres maximes, et à épargner une cour qui défendait avec une pareille fermeté la cause des libertés publiques. Il fit prononcer la suppression de la Cour des aides le 9 avril 1771, et sûr dès lors de ne plus entendre de protestations importunes, il compléta par une nouvelle banqueroute et par l'augmentation des impôts l'œuvre qu'il avait entreprise l'année précédente. La banqueroute résulta d'un arrêt du conseil du 15 juin 1771, qui opéra une réduction d'un quinzième sur les rentes perpétuelles et d'un dixième sur les rentes viagères. Quant aux suppléments d'impositions, il consistèrent en une taxe sur l'amidon, en droits sur les papiers, cartons et livres imprimés, en une surtaxe sur les droits des fermes, et dans la prorogation du second vingtième ainsi que des dons gratuits des villes. La réduction des rentes produisit le plus déplorable effet, et elle souleva des plaintes unanimes; mais l'abbé Terray feignit de trouver cette opération toute simple, et il s'efforça de la présenter comme commandée par les circonstances. « La valeur du principal, dit-il dans un mémoire qu'il adressa au roi, désignait l'intérêt qu'il fallait attribuer aux effets royaux. » Ainsi, de ce que le cours des rentes avait baissé, il en concluait que la perte subie par les rentiers sur le capital n'était pas suffisante, et qu'ils devaient en outre en faire une sur les intérêts annuels ! Le raisonnement n'était pas même spécieux. De nos jours au contraire, c'est quand les fonds publics dépassent le pair que les États parviennent, en convertissant leurs dettes, à alléger leurs charges

serez roi à telles conditions; si vous les observez, je serai fidèle; si vous les enfreignez, je serai votre juge ; » que le roi, pour faire des lois valables, avait besoin du concours du peuple français, concours qui se manifestait par l'intervention des parlements, et qu'en s'arrogeant toute l'autorité dans l'État, il devenait « un oppresseur et un tyran ». — Ces écrits prouvent que même sous Louis XV les Français n'admettaient pas la toute-puissance de la royauté.

annuelles. Les rentiers éprouvent bien en semblable circonstance une perte sur leurs revenus, mais leur capital reste intact et ils n'ont pas le droit de se plaindre, parce qu'en leur donnant à choisir entre le remboursement de leurs capitaux et une diminution des intérêts, l'État ne viole pas le contrat intervenu entre eux et lui, et ne fait qu'user du droit qui appartient à tout débiteur de se libérer. Aussi les conversions de dettes publiques se sont-elles multipliées à notre époque et ne donnent-elles lieu à aucune réclamation de la part des porteurs de titres, tandis que les rentiers du temps de Louis XV étaient parfaitement fondés à dénoncer la spoliation commise à leur détriment. Ils n'y manquèrent pas, et des diatribes contre le contrôleur général coururent dans Paris et en province. L'abbé Terray n'en persista pas moins à défendre auprès du roi l'acte qu'il avait commis. Dans un mémoire qu'il remit à Louis XV en 1772, il justifiait en ces termes la réduction des arrérages : « plus de la moitié du public la prédisait chaque jour, et cette opinion, produite par le défaut de confiance, amenait avec elle l'indispensable nécessité de l'exécution. » L'excuse est mauvaise, et elle n'était pas de nature à convaincre les rentiers du droit qu'aurait eu le gouvernement de manquer à ses engagements. Aussi la banqueroute de 1771 porta au crédit public une atteinte profonde, et le souvenir n'en était point passé lorsque Louis XVI fut contraint de convoquer les États généraux : l'unanimité avec laquelle les cahiers des bailliages demandèrent que les intérêts des rentiers fussent sauvegardés, témoigne de l'indignation qu'avait excitée le manque de foi accompli sous le règne précédent.

Les accroissements d'impôts causèrent aussi de grandes plaintes. L'abbé Terray essaya pourtant d'expliquer au pays que la nécessité seule le forçait d'y recourir. Dans le préambule des édits de novembre 1771, par lesquels il prorogeait le second vingtième et différentes autres taxes, il allégua

qu'au lendemain de la guerre, le roi s'était « livré aux mouvements de son affection paternelle, en supprimant une partie des impositions précédemment établies, » ce qui, au su de chaque contribuable, était faux; puis il exposa qu'il avait fallu accumuler les emprunts, suspendre les remboursements et ajourner l'acquittement des anticipations; que ces moyens n'avaient pas suffi pour combler « la différence considérable entre la recette et la dépense », et qu'il avait été nécessaire d'appeler les créanciers de l'État « à concourir à la réparation des finances »; enfin il tâcha de démontrer que les nouveaux sacrifices réclamés aux habitants des villes et des campagnes étaient aussi peu onéreux que possible. « Nous ne doutons pas, faisait-il dire au roi, que nos sujets, sensibles à ces diverses considérations que notre confiance s'est complue à leur faire connaître, ne supportent ces charges avec le zèle dont ils nous ont donné des preuves en tant d'occasions, et nous y comptons d'autant plus que le prix des denrées, une des causes de l'augmentation de nos dépenses, a en même temps bonifié le produit des fonds de terre dans une proportion supérieure à celle de l'accroissement des impositions... Cette observation adoucit notre peine ». Il est fort douteux que l'espèce de compensation ainsi invoquée par le roi et son ministre, ait consolé ceux qui avaient à supporter l'accroissement des impôts, et le soin que prenait le gouvernement de justifier longuement sa conduite, prouve qu'il se rendait compte de l'impopularité qu'elle soulevait.

Le mécontentement en effet était général[1], et il se manifestait par des brochures, par des épigrammes[2] contre

[1] « Le contrôleur général se soutient en pillant le public; malgré ses extorsions, personne n'est payé et chacun crie le plus qu'il peut. » Lettre du comte de Mercy au baron Neny. (*Correspondance* de Marie-Thérèse et de Mercy, I, 298).

[2] Entre autres par celle-ci : on donna le nom de « galons à la chancelière » à des galons en imitation, parce que, disait-on, ils étaient faux et ne rougissaient pas.

Maupeou et contre Terray, mais il fit place bientôt à la résignation et au découragement. Les Français n'éprouvaient pas encore de désaffection pour la royauté, et ils se sentaient momentanément vaincus par elle. Elle avait supprimé les parlements et les autres cours qui d'ordinaire plaidaient leur cause; ils étaient donc sans défenseurs et ils comprenaient qu'il en serait ainsi tant que Louis XV vivrait, tant que le vieux roi conserverait son contrôleur général et son chancelier. L'opinion publique était donc dans l'attente, mais les tendances libérales ne faisaient que sommeiller. On raconte que Louis XV mourant dit qu'il se repentait d'avoir causé du scandale à ses sujets « quoiqu'il ne dût compte de sa conduite qu'à Dieu seul. » Ces paroles tendraient à prouver que jusqu'à la fin il a méconnu la transformation que la philosophie et les excès de son gouvernement avaient amenée dans les esprits. Sans doute, nul ne songeait alors à une révolte ni à un bouleversement dans l'État; mais le pouvoir absolu était moralement condamné, ou plutôt la France n'était disposée à le supporter qu'à la condition qu'il se montrât débonnaire. D'un autre côte, on était persuadé, peut-être même plus que cela n'était vrai, que le pays succombait sous le poids des impositions, et on ne doutait pas que le nouveau roi n'oserait ni ne voudrait accoître les charges de la nation, sans l'assentiment des corps de magistrature ou des États généraux. Enfin par les désordres de sa vie privée et la honte qui en avait rejailli sur le trône, Louis XV avait tué le respect dont le dépositaire de la couronne de France avait été jusqu'alors entouré[1]. On s'était habitué à discuter et à blâmer les

[1] Voici comment l'ambassadeur d'Autriche, le comte de Mercy-Argenteau, dépeignait le mépris dans lequel était tombé Louis XV : « L'égarement déplorable du feu roi pendant les quatre dernières années de sa vie avait entièrement flétri son règne. L'état se trouvait au pouvoir d'une vile créature dont la parenté et les entours formaient un assemblage de gens misérables et abjects, sous le joug desquels la France se trouvait asservie. Les personnes honnêtes se tenaient à l'écart et avaient fait place aux fripons en tous genres qui inon-

moindres actions du roi, à juger sévèrement ses vices, à se défier de ses ministres, de ses favorites et de ses courtisans. Or, quand un peuple en est là, il n'est pas loin d'admettre que sa fortune et ses destinées ne sauraient dépendre uniquement de la volonté plus ou moins éclairée d'un seul homme.

dèrent la cour; dès lors il n'exista plus que désordre, scandale, injustice ; tout fut bouleversé; et il n'y eut plus de mœurs, plus de principes, et tout alla au hasard. Le gouvernement n'avait plus de ressort; l'opprobe dans lequel se voyait la nation lui causait une honte et un découragement inexprimables. Alors les méchants restèrent seuls sur la scène, et il s'éleva parmi eux un esprit d'intrigue et de cabale dont la violence était sans exemple; les devoirs les plus sacrés furent dès ce moment oubliés, rien ne fut respecté ni à l'abri des horreurs les plus noires. » (Mercy à Marie-Thérèse, 11 septembre 1774. — *Correspondance*, II, 230).

CHAPITRE II

I. Danger de la tâche incombant à Louis XVI. — De grandes espérances saluent son avènement. — Déclarations imprudentes du roi concernant les finances et édit du 30 mai 1774. — Satisfaction générale causée par l'abandon de l'impôt connu sous le nom de don de joyeux avènement. — Faiblesse et incapacité de Louis XVI. — Frivolité de Marie-Antoinette. — Renvoi de Terray et de Maupeou. — Conditions dans lesquelles Turgot est nommé contrôleur général. — On s'attend à ce qu'il entreprenne de grandes réformes, et les hommes prévoyants craignent qu'il ne puisse les mener à bien. — Comment s'était formé un parti de réformateurs. — II. L'*Esprit des lois* suscite de nombreuses études économiques. — Le *Mémoire sur les États provinciaux* et l'*Ami des hommes*, du marquis de Mirabeau. — Le *Tableau économique* et les *Maximes générales de gouvernement*, du docteur Quesnay. — Influence de l'école physiocratique; idées des physiocrates sur les droits et les devoirs du gouvernement. — Erreur et conséquences de leur théorie du produit net. — Opinion de Montesquieu en faveur des droits indirects. — Les physiocrates réclament l'impôt unique sur la terre, mais en même temps la suppression des exemptions et privilèges. — Comment les propriétaires des terres se seraient, suivant eux, remboursés du paiement de l'impôt. — La *Théorie de l'impôt*, du marquis de Mirabeau. — L'*Homme aux quarante écus*, de Voltaire. — Écrits et journaux physiocratiques.

I

Louis XVI héritait du pouvoir dans des circonstances graves, et les fautes de son prédécesseur allaient multiplier

pour lui les difficultés que tout souverain rencontre. La politique est en effet soumise à une loi fatale, mais équitable, qui veut que les crimes et les erreurs se paient tôt ou tard. Ce n'est pas toujours leurs auteurs qui en sont les victimes, mais toujours le régime au nom duquel ils ont été commis en supporte les conséquences, en subit le châtiment. Un prochain avenir devait montrer que c'était une lourde tâche d'avoir à succéder à Louis XV.

Au début de son règne, son petit-fils put néanmoins se faire illusion. Un réel enthousiasme accueillit son avènement, et dans la bourgeoisie, dans les classes populaires, dans cette partie de la noblesse qu'avait froissée le dévergondage de l'ancienne cour, on célébra ses vertus, ses bonnes intentions, et on se montra disposé à tout attendre de lui. Il était jeune, n'ayant pas même vingt ans; on le savait honnête dans ses mœurs, charitable pour les malheureux, ennemi du faste et des folles dépenses, ayant le goût du travail et nullement porté à la dissipation ni à l'intrigue. La reine était belle et gracieuse. Le couple royal se vit donc l'objet de la faveur générale, et avec la légèreté aimable, l'optimisme irréfléchi qui caractérisaient les hommes de cette époque, on se promit d'assister à de promptes et heureuses réformes. Une mesure qui fut suggérée à Louis XVI ne tarda pas à accroître ces favorables dispositions. Cette mesure était l'abandon des droits connus sous les noms de don de joyeux avènement et de ceinture de la reine [1]. Leur produit était d'une vingtaine de millions

[1] On appelait don de joyeux avènement une taxe dont le taux était plus ou moins élevé suivant les offices et qui, à chaque changement de règne, était exigée de tous ceux possédant une place acquise moyennant finance, ou exerçant un art, un métier privilégié, ou parvenus à la noblesse pour avoir exercé certaines charges. Elle constituait, en quelque sorte, le prix de la confirmation de ces privilèges. — Quant au droit de ceinture de la reine (c'est-à-dire de la bourse de la reine, en souvenir du temps où les dames suspendaient leur bourse à leur ceinture), il consistait dans la perception d'une légère taxe sur le vin et d'autres denrées.

de livres, et un édit, enregistré au parlement le 30 mai 1774, annonça à la France que le roi y renonçait.

L'édit est précédé d'un préambule, comme c'était dès lors la coutume pour les actes importants émanant de l'initiative royale. Le souverain seul faisait les lois, mais l'opinion publique était déjà assez puissante pour qu'il dut s'adresser à elle, et lui exposer en quelque sorte les motifs qui dictaient ses résolutions. Le préambule de l'édit est rédigé en termes élevés et reflète les intentions les plus généreuses. Louis XVI, après avoir imploré les bénédictions de Dieu et affirmé son désir de rendre ses peuples heureux, y fait les déclarations suivantes : « Connaissant que cette félicité dépend principalement d'une sage administration des finances, parce que c'est elle qui détermine un des rapports les plus essentiels entre le souverain et ses sujets, c'est vers cette administration que se tourneront nos premiers soins et notre première étude. » La situation du trésor royal permet l'exact paiement des arrérages des rentes ; celles-ci sont « une dette de l'État » et « une propriété » digne de toute la protection du roi. « Nous devons nous occuper de soulager nos peuples du poids des impositions, mais nous ne pouvons y parvenir que par l'ordre et l'économie. » Certaines dépenses ne peuvent être réduites : il s'agit de celles qui intéressent la sûreté de l'État. Mais « il est des dépenses qui tiennent à notre personne et au faste de notre cour ; sur celles-là nous pourrons suivre plus promptement les mouvements de notre cœur, et nous nous occupons déjà des moyens de les réduire à des bornes convenables. De tels sacrifices ne nous coûteront rien, dès qu'ils pourront tourner au soulagement de nos sujets ; leur bonheur fera notre gloire, et le bien que nous pourrons leur faire sera la plus douce récompense de nos soins et de nos travaux. »

Ainsi les premières paroles que Louis XVI adressa à son peuple, lorsqu'il prit possession de la couronne, furent

pour l'entretenir de l'état des finances publiques et promettre des économies. Il proclama que les impôts étaient lourds, qu'il était juste de les rendre moins onéreux, et désignant, pour ainsi dire, la royauté comme la principale cause du poids des contributions, il annonçait que les dépenses de la cour allaient être restreintes, de telle sorte que les sujets du roi de France fussent à l'avenir soulagés et heureux. Langage imprudent! qui ne pouvait produire que des désillusions et des colères. En effet sous l'ancienne monarchie, de même que cela se produit de nos jours, les frais des services publics allaient sans cesse en augmentant; d'où la conséquence que les diminutions d'impôts étaient à peu près impossibles et en tout cas n'avaient jamais été réalisées. D'un autre côté, les recettes normales, en dépit des récents efforts de l'abbé Terray, étaient loin d'égaler les dépenses ordinaires. Enfin, tant que les impositions resteraient aussi mal établies et aussi inégalement réparties qu'elles l'étaient alors, une réforme même considérable dans la dépense des maisons du roi, de la reine et des princes n'était pas de nature à améliorer d'une façon appréciable la position des contribuables. Ceux-ci cependant ne s'en prendraient-ils pas dorénavant au roi, puisqu'il n'hésitait pas à opposer lui-même le faste de sa cour à leur misère?

Dès le début du règne, on a donc suscité dans l'esprit du peuple des aspirations vers des réformes financières, d'autant plus dangereuses pour la royauté que le besoin en était plus généralement senti et qu'elle était, par suite de l'organisation séculaire de la société, plus incapable de les réaliser. Mais les contemporains ne virent pas de si loin les choses. Ils se réjouirent d'être exonérés d'un impôt onéreux, ils interprétèrent les déclarations faites par le roi dans le préambule de son édit comme la condamnation des exactions et de la banqueroute devant lesquelles n'avait pas reculé Louis XV, ils se persuadèrent que le Trésor royal

ne manquait pas d'argent, puisqu'on renonçait à une rentrée de plus de 20 millions de livres, et pendant quelques temps ils furent tout à la joie et à l'espérance.

Instruite des transports de fidélité et de dévouement qu'excitait la conduite du roi et de la reine [1], l'impératrice Marie-Thérèse écrivit le 16 juillet 1774 à sa fille Marie-Antoinette : « Tout est en extase, tout est fou de vous autres. On se promet le plus grand bonheur, et vous faites revivre une nation qui était aux abois, et que son attachement seul pour ses princes soutenait : il faut dire cela à sa louange. Mais elle est vive et plus qu'elle n'en a besoin, et espère tout du roi, et plus grande sera la difficulté à la contenter. A cela il n'y a qu'un seul moyen, de fixer des principes et de ne plus s'en départir. » Le 30 mai, elle avait déjà écrit : « Que le roi soit lui-même son premier ministre... Il y a des abus énormes; mais ceux-ci augmentent pour le moment les ressources [2], en les abolissant et s'attirant par-là la bénédiction de ses peuples. La perspective est grande et belle; il ne s'agit que de ne rien précipiter et faire un bon choix des ministres et même des alentours. Il y a en France autant de ressources en sujets qu'en effets. » Ces conseils sont bien dignes de la femme illustre qui les donnait. Malheureusement Louis XVI était absolument incapable d'être son propre ministre, d'avoir des idées à lui, d'adopter un plan et ensuite de s'y tenir. Marie-Thérèse avait raison de dire qu'il existait en France d'immenses abus, que le pays s'attendait à ce que le nouveau roi en entreprit la réforme, et qu'en cherchant autour de lui, celui-ci trouverait des ministres dignes d'être associés à cette noble entreprise. Mais

[1] « L'enthousiasme au sujet du nouveau règne continue à se manifester, soit par la satire du règne précédent, soit par des acclamations sur l'actuel. C'est ainsi qu'à Saint-Denis, au pied du cercueil de Louis XV on a trouvé l'inscription : *Hic jacet*, *Deo gratias*, et à la statue de Henri IV sur le Pont-Neuf ce mot : *Resurrexit.* » (Bachaumont, *Mémoires*, XXVII, 243).

[2] Par ces mots : « les ressources », l'impératrice entendait les chances pour le roi de se rendre populaire.

l'impératrice et la France ne surent que plus tard à quel point Louis XVI manquait des qualités d'un souverain réformateur.

Timide[1], dépourvu d'énergie et de persévérance; incapable de prendre seul une résolution et de s'y tenir; plein d'une défiance de lui-même qu'avait augmentée l'éducation très incomplète qu'il avait reçue sous la direction de son gouverneur, le duc de la Vauguyon; en outre, tenu entièrement à l'écart des affaires par son aïeul qui ne l'aimait pas et qui lui en voulait de son attitude réservée à l'égard de la Du Barry; enfin, d'une intelligence lente et étroite, passive en quelque sorte, qui ne leur permit jamais de voir les choses de haut, de comprendre les dangers de sa situation, de prévoir les conséquences de ses actes et de se tracer une ligne de conduite qui l'aurait fait le chef, soit de ceux qui demandaient des réformes, soit de ceux qui les repoussaient, Louis XVI était le monarque le moins apte à se tirer des difficultés au milieu desquelles il était destiné à régner[2]. Sans doute il possédait les vertus de l'homme privé et il eût, dans une époque calme, fait le bonheur de ses sujets; mais pour accomplir les changements dans l'État qui allaient devenir nécessaires, pour aider la société

[1] « M. le Dauphin, avec un sens juste et de bonnes qualités dans le caractère, n'aura probablement jamais ni la force ni la volonté de régner par lui-même. — Il faut que pour la sûreté de son bonheur, (Mme l'archiduchesse Marie-Antoinette) commence à s'emparer de l'autorité que M. le Dauphin n'exercera jamais que d'une façon précaire » Mercy à Marie-Thérèse, lettres des 14 août 1773 et 8 mai 1774. — *Corresp.*, II, 31 et 137).

[2] L'empereur Joseph II dans une lettre du 9 juin 1777 à son frère Léopold porte sur le roi de France le jugement suivant : « Cet homme est un peu faible, mais point imbécile; il a des notions, il a du jugement, mais c'est une apathie de corps comme d'esprit. Il fait des conversations raisonnables et il n'a aucun goût de s'instruire, ni curiosité; enfin le *fiat lux* n'est pas encore venu, la matière est encore en globe. » L'indulgent Mercy, pour rassurer Marie-Thérèse, lui écrit le 15 juin de la même année : « Je crois que l'empereur a jugé le roi un peu trop sévèrement du côté de ses qualités morales et de son aptitude. Il m'a paru que l'Empereur le tient pour plus borné qu'il ne l'est en effet. » (*Corresp.*, III, 74, 78).

française à remplacer des institutions surannées par des institutions libres et les privilèges par l'égalité, pour présider, en un mot, à la liquidation de l'ancien régime, c'est un homme de génie qu'il aurait fallu sur le trône de France. Comme l'a dit Rivarol : « un roi honnête homme et qui n'est que cela, est un pauvre homme de roi[1]. »

Ambitieuse et active, la reine eût pu régner sous son nom. Louis XVI prit vite l'habitude de la consulter et il était heureux de suivre ses avis. Mais Marie-Antoinette est frivole, elle déteste l'application et les affaires, elle n'a de goût que pour les réceptions, la toilette, les chasses, les spectacles, et les malheurs de ses dernières années peuvent seuls triompher de sa naturelle légèreté. Beaucoup plus intelligente que son mari, elle ne tarde pas à s'apercevoir de sa nullité, elle le trouve lourd d'esprit et de manières, elle constate qu'il est apathique et sans initiative, que sa bonté n'est que faiblesse, et elle ne peut s'empêcher de sentir qu'elle lui est supérieure[2]. Ainsi le roi ne trouvera pas en elle l'aide et l'appui dont il aurait besoin.

Lorsqu'il eut à choisir le ministre qu'il chargerait de guider son inexpérience, Louis XVI donna une première preuve de son indécision. Il avait déjà rédigé une lettre par laquelle il appelait Machault au ministère, quand il la déchira et en écrivit une autre à Maurepas, sur les observations d'une de ses tantes qui appartenait au parti religieux et qui, à ce titre, ne pardonnait pas à Machault l'énergie qu'il avait déployée jadis, afin de soumettre à l'impôt les

[1] *Pensées inédites*, 113.

[2] Dans une lettre que Marie-Antoinette adressa le 13 juillet 1775 au comte de Rosenberg, elle parle du Roi, en l'appelant « le pauvre homme. » — « Quel style, quelle façon de penser! Cela ne confirme que trop mes inquiétudes », écrit Marie-Thérèse à Mercy à propos de cette lettre. Les expressions employées par Marie-Antoinette n'en dénotent pas moins son sentiment intime à l'égard de Louis XVI. En écrivant le 30 juillet 1774 à l'Impératrice, la Reine avait déjà dit du Roi : « Je crains qu'il ne soit trop doux et trop facile. » (*Corresp. de Marie-Thérèse et de Mercy* II, 206, 360.

revenus de l'église. Travailleur infatigable et doué de rares aptitudes administratives, cet ancien contrôleur général était animé de l'amour du bien public et sa connaissance des affaires, sa fermeté, la haute estime qu'inspirait son caractère, auraient fait de lui, pour un prince bien intentionné, un tuteur précieux. Au contraire, le vieux comte de Maurepas n'était qu'un homme d'esprit et un parfait représentant de cette aristocratie égoïste et frivole qui sous le règne précédent avait entouré le trône. Il était aussi incapable de diriger vers le bien la volonté chancelante du roi, qu'habile à se maintenir au pouvoir au milieu des intrigues d'une cour. Entre Machault et Maurepas, Louis XVI n'aurait pas dû hésiter, car le premier était seul digne de sa confiance. Mais il suffit d'un conseil inconsidéré pour lui faire préférer le second, et il le nomma ministre d'État. Une imprudence que Maurepas avait commise vingt-cinq ans auparavant le servit du reste en cette circonstance. Ce fin courtisan s'était laissé aller à composer contre la marquise de Pompadour une chanson qui, par une indiscrétion, parvint à la connaissance de Louis XV, et qui lui avait valu d'être exilé dans ses terres. Louis XVI n'ignorait pas la cause de sa disgrâce, et il s'applaudit de prendre pour conseiller la victime d'une favorite.

Le public interpréta l'arrivée de Maurepas au ministère comme le signe de la chute prochaine de Terray et Maupeou, ces deux créatures de Mme Du Barry. Cependant le roi hésita pendant quelque temps avant de les renvoyer. Il n'avait pour eux aucune estime, mais il ne savait par qui les remplacer. Peut-être les aurait-il conservés en place, s'il n'avait pas eu en quelque sorte la main forcée. Leurs ennemis se mirent à les attaquer de toutes les façons, on annonça que le roi ne voulait plus avoir de rapports avec eux, et en effet, le 25 juillet 1774, il leur signifia leur congé ; c'était encourager l'opinion publique à se montrer exigeante et à dicter au roi ses résolutions. Le

renvoi de Terray et de Maupeou fut d'ailleurs accueilli avec enthousiasme, et on éprouva dans toute la France, mais spécialement à Paris, comme un sentiment de délivrance. Il se produisit même de tumultueuses manifestations. La populace brûla des mannequins représentant le chancelier, et elle pendit en effigie le contrôleur général. Il fallut charger la foule, et la maréchaussée dut protéger les voitures de Terray et de Maupeou, lorsqu'ils quittèrent la capitale. Les manifestants criaient: Vive le roi ! et dans sa correspondance avec sa mère, Marie-Antoinette mentionne gaiement « les extravagances de joie » faites par le peuple[1]. Mais cette première apparition de la multitude sur la scène politique, n'était pas d'un heureux présage. Le fait est que le peuple sembla avoir imposé le renvoi de ministres exécrés, tandis qu'en prenant plus tôt cette décision, le roi aurait donné à croire que s'il changeait le personnel choisi par son prédécesseur, c'est qu'il était résolu à gouverner autrement que lui.

Aux yeux de la postérité, Louis XVI a pourtant un mé-

[1] Il est permis de trouver que ces « extravagances de joie » dépassèrent la mesure et que le gouvernement fit preuve en cette circonstance d'une regrettable faiblesse. « Dès le lendemain du départ du couple qu'il détestait, le peuple de Paris s'assembla dans différents quartiers de la capitale, sur la place Sainte-Geneviève, à la Grève, dans la rue Galande, au Palais, et il hurla, pendit, roua les effigies du chancelier et du contrôleur général; mais c'est surtout sur la place Sainte-Geneviève que l'émeute fut la plus forte; plus de 12,000 personnes y étaient assemblées, elles y rouèrent le premier, et pendirent le dernier... Il y eut en même temps un tumulte affreux au palais : la cour, inquiète et alarmée, députa vers le Roi plusieurs de ses membres pour l'instruire de sa situation. Les gardes françaises ont été sous les armes pendant sept jours et sept nuits, pour empêcher de plus grands désordres. » Le calme fut long à se rétablir, car dans les premiers jours d'octobre, six semaines après le renvoi des ministres, « le quartier Saint-Antoine a célébré un service des morts et un requiem pour le chancelier et l'abbé Terray. Près de 10,000 personnes ont conduit dans un tombereau les effigies de ces ex-ministres. Ils étaient décorés de leurs cordons bleus et de leurs plaques. Un bourreau de paille les tenait l'un et l'autre liés par la même corde. En cet état on les conduisit vers la place pour les y rouer. Les gens sages croient qu'on pourra se repentir par la suite de n'avoir pas mis de bornes à cette licence du peuple. » (*Corresp. secrète*, I, 74, 75, 87).

rite : il a nommé Turgot d'abord au ministère de la marine, puis bientôt après au contrôle général des finances. Cette nomination ne prouve-t-elle pas qu'il était partisan d'introduire dans l'État de sages réformes, puisque Turgot était ennemi des abus et aspirait à en diminuer le nombre? Hélas, non, et le souci de la vérité historique veut qu'on rétablisse les faits tels qu'ils se sont passés.

Le comte et la comtesse de Maurepas avaient pour intime ami un ancien condisciple de Turgot, l'abbé de Véry, comme lui économiste et son admirateur. Ils avaient également grande confiance dans le jugement de la duchesse d'Enville, qui était une fervente adepte de l'école des économistes et passionnée pour les idées de Turgot. Véry et la duchesse recommandèrent chaudement celui-ci à Maurepas, et sur la présentation de son ministre d'État, le roi lui attribua le portefeuille de la marine, administration à laquelle il était du reste totalement étranger. Lorsqu'un mois plus tard il passa au contrôle général, aucun entretien n'avait encore eu lieu au sujet des finances entre le roi et lui, ou du moins ils n'avaient ensemble arrêté aucun programme. Turgot en allant remercier Louis XVI, lui demanda l'autorisation de mettre par écrit ses vues générales et de lui apporter son plan le lendemain. Le roi y consentit, et en effet le lendemain Turgot lui donna lecture du programme que lui paraissait exiger le rétablissement des finances et qu'il avait rédigé « en sortant du cabinet de sa Majesté. » En somme, Turgot a été nommé contrôleur général parce qu'il avait une grande réputation d'honnêteté[1]. Le vertueux

[1] « Le Roi a renvoyé M. de Boynes, ministre de la marine; son successeur a la réputation d'un très honnête homme. » (Marie-Antoinette à Marie-Thérèse, 30 juillet 1774.) « J'ai déjà dit à ma chère maman que M. Turgot était un très honnête homme; cela est bien essentiel pour les finances. » (Marie-Antoinette à Marie-Thérèse, 7 septembre 1774). De son côté Mercy écrivait au baron Neny le 30 juillet : « On lui connaît (à Turgot) un grand fond de probité et d'honnêteté », et le 28 septembre : « Le nouveau contrôleur général, qui passe pour un homme vertueux, ferme et éclairé, a déjà employé des moyens d'économie

Louis XVI tenait à remplacer le corrompu Terray par un financier d'une scrupuleuse probité, mais il ne recherchait pas en lui d'autres qualités : il agissait en grand seigneur qui ayant été volé par un intendant, en choisit un autre dont la loyauté lui soit un sûr garant qu'il ne sera plus trompé et que ses revenus rentreront à l'avenir exactement. Aussi lorsque les réformes de Turgot susciteront dans quelques mois des réclamations, Louis XVI sacrifiera d'autant plus volontiers son ministre, qu'il se dira ne pas l'avoir nommé en vue de supprimer des privilèges et d'affranchir l'industrie de ses entraves séculaires.

Le public n'en accueillit pas moins avec une faveur marquée l'entrée de Turgot au ministère. Celui-ci s'était acquis la réputation d'un habile administrateur pendant les treize années qu'il avait occupé l'intendance de Limoges. En outre, Voltaire et les encyclopédistes vantaient ses talents et sa vertu [1], et l'on savait qu'il avait formé de grands projets. On espéra donc qu'il saurait corriger les abus et atténuer les charges supportées par les contribuables. Toutefois il y eut des gens perspicaces qui dès le principe n'augurèrent rien de bon du résultat de ses efforts. Ils connaissaient le caractère entier de Turgot, et la hardiesse de ses conceptions, son amour du bien public, son dédain pour la routine et les préjugés, les effrayaient précisément sur la durée de son pouvoir et sur le succès de sa politique. L'ancien

dont cependant les effets ne peuvent pas être aussi prompts qu'il serait à désirer. » (*Corresp.*, 11, 207, 229, 241).

[1] Voici en quels termes l'avènement de Turgot au pouvoir fut apprécié par Voltaire : « Je suis fâché que M. Turgot n'ait que le département de nos vaisseaux et de nos colonies. Je ne le crois pas plus marin que moi; mais il m'a paru un excellent homme sur terre, plein d'une raison très éclairée, aimant la justice comme les autres aiment leurs intérêts, et aimant la vérité presque autant que la justice. » — « Je suis comme tout le monde, j'attends beaucoup de M. Turgot. Jamais homme n'est venu au ministère mieux annoncé par la voix publique. Il est certain qu'il a fait beaucoup de bien dans son intendance. » (Lettres du 12 août et du 23 septembre 1774. *Corresp. gén.*, XI, 358, 384).

intendant de Limoges s'était peint en quelque sorte dans l'éloge qu'il avait consacré à son maître et ami, M. de Gournay. Il avait cherché à le défendre du reproche d'être un homme à système, « ce nom devenu une espèce d'arme dans la bouche de toutes les personnes prévenues ou intéressées à maintenir quelques abus, et contre tous ceux qui proposent des changements dans quelque ordre que ce soit ;» mais en même temps il avait déclaré « qu'un homme qui n'aurait aucun système ou aucun enchaînement dans ses idées ne pourrait être qu'un imbécile ou un fou », et fait un mérite à Gournay d'avoir été opposé à des principes qui avaient pour résultat « de favoriser toujours la partie riche et oisive de la société au préjudice de la partie pauvre et laborieuse ». Donc il était lui-même homme à système et il tenterait de profondes réformes. Quant à l'esprit dans lequel il essaierait de les accomplir, le passage suivant du même ouvrage permettait de l'apprécier : « M. de Gournay savait combien toutes les améliorations ont besoin d'être préparées, combien les secousses trop subites sont dangereuses ; mais il pensait que la modération devait être dans l'action, non dans la spéculation. Il ne voulait pas qu'on abattît tout le vieil édifice avant d'avoir jeté les fondements du nouveau ; mais il voulait qu'avant de mettre la main à l'œuvre on eût un plan fait dans toute son étendue, afin de n'agir à l'aveugle, ni en détruisant, ni en conservant, ni en reconstruisant ». Donc Turgot aspirait à fonder les bases d'un nouvel édifice, en d'autres termes à transformer les institutions de la vieille société française. Cette entreprise n'était-elle pas au-dessus de ses forces et de celles d'un jeune roi qui venait à peine de monter sur le trône ? Les hommes avisés le pensèrent, et l'œuvre qu'allait entreprendre le nouveau contrôleur général leur parut vouée à un échec certain. Ainsi l'un d'eux, le spirituel abbé Galiani, écrivait de Naples à Mme d'Epinay le 17 septembre 1774 : « Enfin M. Turgot est contrôleur général ! Il restera trop

peu de temps en place pour exécuter ses systèmes. Il punira quelques coquins ; il pestera, se fâchera, voudra faire le bien, rencontrera des épines, des difficultés, des coquins partout. Son crédit diminuera, on le détestera, on dira qu'il n'est pas bon à la besogne, l'enthousiasme se refroidira, il se retirera, ou on le renverra ; et on reviendra une bonne fois de l'erreur d'avoir voulu donner une place telle que la sienne, dans une monarchie telle que la vôtre, à un homme très vertueux et très philosophe [1]. »

On ne se montra pas en général aussi pessimiste : la confiance était une vertu de l'époque. Comment n'aurait-on pas d'ailleurs pris la meilleure opinion de la capacité et des libérales intentions de Turgot, en songeant aux services qu'il avait rendus à une province qui, avant son administration, était une des plus pauvres du royaume et où, grâce à lui, la misère était en train de disparaître ? Ses écrits fournissaient en outre de sûres indications sur les réformes qui lui paraissaient indispensables, et d'une façon générale, les opinions bien connues des économistes, opinions qui étaient en grande partie celles du nouveau ministre, permettaient d'apprécier dans quelle voie il s'efforcerait sans nul doute d'entraîner le roi. Turgot était en effet un des chefs de ce que nous appellerions de nos jours le parti des réformateurs. Au dix-huitième siècle, ce parti se composait des philosophes qui agitaient avec la témérité que l'on sait les questions religieuses et sociales, et des économistes qui se consacraient avec autant d'ardeur que d'inexpérience à l'étude des relations que les citoyens doivent, pour leur bonheur commun, avoir entre eux et avec l'État. L'avènement de Turgot au ministère fut par suite considéré comme un triomphe pour l'économie politique. Nous devons en conséquence exposer l'influence que les économistes avaient su acquérir sur l'opinion publique, ainsi que les idées qu'ils avaient partout répandues.

[1] *Correspondance de l'abbé Galiani*, publiée par L. Pérey, II, 345

II

C'est vers le milieu du dix-huitième siècle que les hommes éclairés avaient commencé à étudier les règles par lesquelles doivent être régis les rapports commerciaux, industriels et financiers des membres d'un même État. L'*Esprit des Lois* avait été publié en 1748, et en sollicitant l'attention des contemporains sur les multiples problèmes de l'organisation des sociétés, il avait poussé une foule d'écrivains à s'en occuper à leur tour [1]. « C'est alors que se forma une école d'hommes supérieurs, dont les écrits répandirent une foule de vérités utiles ; et ceux-ci formant à leur tour une multitude de disciples, il s'établit un tribunal éclairé, qui devint le juge des ministres et des rois : c'est celui de l'opinion publique [2]. » A partir de la publication du célèbre ouvrage de Montesquieu, « on vit Paris inondé d'un déluge d'écrits sur l'agriculture, sur le commerce, sur les manufactures, sur l'administration, sur les impôts, sur la population [3]. »

Parmi ces ouvrages, les deux premiers qu'il convient de signaler sont le *Mémoire sur les États provinciaux* et *L'Ami des Hommes* du marquis de Mirabeau. Tous deux, mais le

[1] « L'époque de l'ébranlement général qui a déterminé les esprits à s'appliquer à l'étude de l'économie politique remonte jusqu'à M. de Montesquieu. Ce furent les éclairs de son génie... qui montrèrent à notre nation encore si frivole que l'étude de l'intérêt des hommes réunis en société pouvait être préférable aux recherches d'une métaphysique abstraite, et même plus agréable que la lecture de petits romans. » (Extrait d'un article de Dupont de Nemours dans les *Éphémérides du citoyen*, 1769, 1er volume).

[2] *Précis historique de la Révolution française*, par Rabaut-Saint-Étienne, 20.

[3] De Loménie, *les Mirabeau*, II, 154.

second surtout, eurent un immense succès. Ils parurent en 1750 et 1756. Dans le premier, le marquis de Mirabeau décrit l'administration des provinces qui, comme le Languedoc, la Bretagne, la Provence, avaient conservé des assemblées locales ; il montre qu'elles sont plus prospères, ont de meilleures routes et sont moins accablées d'impôts que celles qui sont soumises à la toute-puissance des intendants[1] et qu'on appelle pays d'élections. Il insiste beaucoup sur le soulagement que l'existence des états procure aux taillables, car dans les pays d'états, la taille est réelle, c'est-à-dire établie d'après la valeur des terres estimée, une fois pour toutes, par des commissions désignées par l'assemblée, tandis que dans les pays d'élections la taille est personnelle, c'est-à-dire fixée arbitrairement chaque année d'après les facultés présumées du taillable, par des agents placés sous la dépendance de l'intendant. Comme les trois quarts de la France étaient soumis au régime des pays d'élections, le livre du marquis de Mirabeau ne put qu'exciter leurs regrets de ne point posséder d'états particuliers. Toutefois, ils durent attendre jusqu'à la veille de la Révolution pour que le gouvernement se décidât à leur accorder des assemblées provinciales.

Quant à *L'Ami des Hommes*, c'est un livre diffus et mal écrit, mais il soutient des thèses qui avaient alors le mérite de la nouveauté. L'auteur y fait un magnifique éloge de l'agriculture, qu'il présente comme l'industrie nourricière de la nation. Il déplore la misérable condition faite aux paysans, l'inégalité et la mauvaise répartition des taxes

[1] Montesquieu avait aussi signalé (*Esprit des lois*, livre 13) que les pays d'États sont mieux administrés que les autres. « Dans de certaines monarchies en Europe, dit-il, on voit des provinces qui, par la nature de leur gouvernement politique, sont dans un meilleur état que les autres. On s'imagine toujours qu'elles ne paient pas assez, parce que, par un effet de la bonté de leur gouvernement, elles pourraient payer davantage. »

qu'ils supportent, la dépopulation des campagnes au profit des villes, le mauvais état des chemins et l'improductivité des grands domaines. Il demande la liberté entière du commerce, critique les financiers, les intendants et les progrès du luxe, indique les dangers des emprunts multipliés, se plaint de la violation du secret des lettres, et engage la noblesse à rester « fière, brave et pauvre. » On voit combien d'aperçus et de controverses soulevait *L'Ami des Hommes*, et on comprend qu'il ait mis en éveil les esprits, dans « une grande nation accablée de maux et de vieillesse, avide de rajeunissement et de nouveautés [1] ».

Deux ans après son apparition, en 1758, le docteur Quesnay dressa son fameux *Tableau économique*, et sans dire avec le marquis de Mirabeau qu'il ait été « la plus grande découverte qui fait la gloire du dix-huitième siècle », il est certain que par l'admiration qu'il excita et par les doctrines qu'il répandit, il a exercé une très grande influence sur la solution de nombreuses et graves questions concernant le commerce, l'agriculture et le système des impositions. Il importe donc d'en dégager nettement, succinctement les données principales, et pour cela il faut se servir d'un autre ouvrage de Quesnay, qui est comme le développement et le commentaire du *Tableau économique* qui fut imprimé en 1760 et qui a pour titre : *Maximes générales du gouvernement économique d'un Royaume agricole*.

La doctrine de Quesnay a pour point de départ ce principe que, dans les sociétés humaines, l'unique industrie réellement essentielle, la seule qui soit productive, c'est l'agriculture. Seule, elle engendre « des richesses sans cesse renaissantes », elle anime le commerce, fournit aux métiers

[1] *Mirabeau*, par M. Rousse. « Aujourd'hui encore, dit cet auteur, dans les lourdes digressions de ce monologue confus, nous retrouvons presque toutes les idées qui nous tourmentent, presque toutes les passions qui nous agitent, presque tous les dangers qui nous menacent. » (24).

divers et aux professions industrielles leurs matières premières, alimente la population, et moyennant les avances qui lui sont faites, ou, comme nous dirions aujourd'hui, moyennant les capitaux engagés dans l'exploitation agricole, elle enrichit non seulement ceux qui possèdent et exploitent les terres, mais encore l'État qui profite de la prospérité générale. Ceci posé, et étant admis que l'agriculture est seule apte à créer des valeurs nouvelles, Quesnay divise la nation en trois classes : la classe productive, qui se compose des cultivateurs ; la classe propriétaire, qui comprend les possesseurs de domaines ruraux, les décimateurs, parce qu'ils ont droit à une partie des récoltes, et le roi, parce qu'il touche les impôts, lesquels sont un prélèvement sur le produit des terres ; enfin, la classe stérile [1], formée des autres habitants du royaume : commerçants, industriels, ouvriers, commis, rentiers et toutes personnes vivant de l'exercice d'une profession libérale. Les intérêts de ces trois classes sont du reste confondus, car la classe productive a besoin des deux autres pour leur vendre ses denrées; la classe propriétaire doit,

[1] Les mots de *classe stérile* appliqués à tous ceux qui n'étaient pas soit employés à la culture, soit propriétaires, parurent en général faux et injustes. Turgot se fait l'écho des plaintes qu'il entendait et il propose de remplacer *stérile* par *stipendiée*, dans une lettre qu'il écrit le 20 février 1766 à son ami Dupont de Nemours : « Vous êtes les protecteurs de l'industrie et du commerce, et vous avez la maladresse d'en paraître les ennemis. Cette pauvre classe stipendiée à laquelle il vous a plu de donner le nom de stérile, parce qu'elle ne produit point de revenus... ; cette classe et les honnêtes gens qui la composent, voyant qu'on leur dispute l'honneur d'être des citoyens utiles, s'indignent de cet abaissement injurieux et se tueront à prouver qu'ils sont très productifs... Voilà ce que c'est que de ne pas s'expliquer et de choisir mal ses termes. » (*Dupont de Nemours et l'Ecole physiocratique*, par Schelle, 75). — Turgot avait raison de critiquer l'expression de classe stérile, mais celle de classe stipendiée ne valait guère mieux. C'est celle dont il s'est servi dans son *Essai sur la formation et la distribution des richesses*, dont nous aurons à parler tout à l'heure; mais du moins il a le mérite de reconnaître que ceux qui se livrent à un travail de confection et de transformation sur des matières produites par l'agriculture forment une classe laborieuse, aussi digne d'intérêt que les propriétaires fonciers et leurs ouvriers.

de son côté, faire des avances au sol, salarier les cultivateurs et acheter les objets fabriqués par la classe dite stérile; enfin celle-ci demande aux autres sa nourriture et ses matières premières et se fait payer par elles ses marchandises. La prospérité de l'agriculture favorise donc la nation tout entière, et il y a une étroite solidarité entre toutes les classes de la population.

Les autres maximes de Quesnay peuvent se résumer ainsi: la terre étant la source unique des richesses et l'agriculture donnant seule un produit net en sus du coût de production, l'impôt doit porter sur le produit net des biens-fonds[1]; il doit au contraire épargner les objets de consommation et le revenu provenant des rentes ou des salaires, parce que les taxes sur les denrées et sur les capitaux gagnés ou épargnés renchériraient les frais de la production agricole et nuiraient indirectement aux cultivateurs. Il doit être en outre modéré, être en rapport avec la richesse publique et ne pas croître plus vite que les revenus du pays. L'exportation des denrées doit être permise, car cette mesure, par les bénéfices qu'elle procure, est un puissant encouragement pour l'agriculture; le commerce doit être entièrement libre, car il ne peut prospérer que sous un régime de libre concurrence; chacun doit pouvoir cultiver sur ses terres telles productions que son intérêt et la nature du terrain lui suggèrent, et la multiplication du bétail doit être favorisée; il faut veiller à la bonne réparation des chemins, canaux et rivières, « car plus on épargne sur les frais du commerce, plus on accroît le revenu du territoire. » Enfin, qu'il ne soit jamais porté atteinte à la propriété des biens-fonds, et des richesses mobilières, « car la sûreté de la propriété est le fondement essentiel de l'ordre

[1] « Que l'impôt soit établi immédiatement sur le produit net des biens-fonds, et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrées, où il multiplierait les frais de perception, préjudicierait au commerce, et détruirait annuellement une partie des richesses de la nation. » (Tab. économique, *Maxime* 5.)

économique de la société ; » qu'on ait soin de ménager les habitants les plus pauvres, afin que la consommation des denrées ne se ressente pas de leur misère ; que l'État évite les emprunts qui le chargent de dettes, et que la perception des impôts soit organisée de manière à ne pas enrichir les receveurs et fermiers qui en sont chargés.

Quand on songe à l'état économique dans lequel se trouvait la France à l'époque où parurent le *Tableau économique* et les *Maximes du gouvernement ;* quand on se rappelle qu'alors les campagnes étaient laissées à l'abandon par le pouvoir central, qui ne s'occupait d'elles que pour y lever de lourdes contributions ; que les impôts, perçus avec des formes vexatoires et sous les désignations les plus variées, frappaient surtout le peuple et épargnaient à peu près complètement les nobles, les ecclésiastiques et les riches bourgeois ; que l'impôt paraissait excessif, moins à cause de son taux qu'à raison de son inégalité et de son arbitraire, et que cependant il augmentait constamment ; que le commerce et l'industrie étaient entravés par les maîtrises et les jurandes, les douanes intérieures, les prohibitions et par des règlements aussi gênants que minutieux ; que l'agriculture n'avait ni le droit de transporter ses produits d'une province dans une autre, ni celui de les exporter à l'extérieur du royaume ; que les emprunts étaient continuels, les rentes mal payées et la crainte d'une banqueroute permanente ; quand on compare à ce tableau l'organisation infiniment supérieure que, d'après Quesnay, il s'agissait d'établir, en vérité, on ne s'étonne plus de l'enthousiasme dont des hommes de cœur, des écrivains de talent s'éprirent pour les théories du docteur. Quesnay a été non seulement un novateur, il a de plus été chef d'école. Ses disciples ont été nombreux et ardents. L'un deux, Dupont de Nemours, a donné à la doctrine du maître le nom de « physiocratie, » ce qui veut dire « science du gouvernement suivant les lois de la nature. » Les physiocrates

eurent bientôt leurs organes périodiques, et ils se montrèrent pleins de zèle pour répandre la doctrine économique.

Aucun n'en a été détourné par des scrupules que leur auraient inspirés les maximes politiques enseignées par Quesnay. Aujourd'hui ces maximes nous choquent, et Tocqueville, dans *l'Ancien régime et la Révolution*, les a jugées sévèrement. Elles consistaient à dire que l'autorité souveraine doit être unique, supérieure aux individus et aux intérêts particuliers, et qu'elle ne doit pas être gênée par des contre-forces, c'est-à-dire par des institutions qui permettent, comme en Angleterre, de résister aux volontés du chef de l'État et de ses ministres. C'est la pure doctrine de l'absolutisme royal, doctrine conforme à l'opinion de nos anciens jurisconsultes, et que les Jacobins de la fin du siècle s'approprièrent, avec cette seule modification que, pour eux, le souverain tout-puissant devait être le peuple. Mais à la décharge de Quesnay et de son école, il y a une excuse à invoquer. S'ils se déclaraient aussi nettement autoritaires, c'est parce que, prévoyant les luttes qu'il y aurait à soutenir afin de substituer le nouvel ordre de choses par eux rêvé à celui qui existait et dont ils déploraient l'injustice et l'inégalité, ils ne voyaient en France que la puissance royale qui fût assez forte pour opérer les changements qu'ils indiquaient[1]. D'un autre côté, ils ont été les premiers, chose qui n'a pas été assez remarquée, à imposer des devoirs rigoureux au gouvernement. Ils voulaient qu'il instruisît la nation des règles « de l'ordre naturel le plus avantageux aux hommes réunis en société, » et qu'il fît des lois conformes « à la science générale du gouvernement. » Ces derniers préceptes corrigent, dans une certaine mesure, l'adhésion de Quesnay et des économistes

[1] Ainsi que l'a écrit Dupont de Nemours, les physiocrates se sont prononcés pour le pouvoir d'un seul, parce qu'ils estimaient « qu'il serait plus aisé de persuader un prince qu'une nation. »

au pouvoir absolu. Sans doute ils n'ont pas entrevu le système des libertés politiques modernes, ils ont condamné à tort les gouvernements mixtes que Montesquieu avait justement vantés, et ils se sont trompés en croyant que la royauté française mettrait son honneur, et emploierait son autorité sans contrepoids, à réaliser les réformes qu'ils demandaient, quitte à briser pour cela les résistances locales et celles des particuliers que léserait la suppression des abus. Mais n'est-ce pas la royauté qui a manqué à son devoir et méconnu son propre intérêt, en ne suivant pas leurs conseils, et en n'usant pas de son pouvoir pour réformer l'ancien régime? Remarquez en effet que pour satisfaire les économistes, elle avait à accomplir une grande tâche. L'un d'eux, Le Trosne [1], trace en ces termes la description de la société régénérée d'après leurs principes, et il suffit de la parcourir pour constater l'importance des changements qu'ils attendaient de l'initiative royale : « La liberté et la propriété règlent tous les rapports des citoyens entre eux et avec le souverain. L'autorité ne se fait sentir que pour empêcher et réprimer toute entreprise sur les droits d'autrui. L'impôt unique et facile dans sa perception forme le patrimoine public, et rend le souverain co-partageant régulier d'une portion déterminée du produit net de la culture. Chaque province, sous ses ordres, fait la répartition et la levée; elle est chargée de sa propre dépense et éclaire sa comptabilité. Les contrats par lesquels s'établit la communication réciproque de tous les services et de tous les biens, sont parfaitement libres. Les productions jouissent de toute leur valeur naturelle. La concurrence met le prix à tous les travaux. La justice distributive est gouvernée par des lois simples et déduites des lois primitives... L'impression de l'autorité est si insensible, que tout paraît marcher de soi-même... Quelle facilité l'autorité ne trouvera-t-elle pas, lorsqu'elle intéressera la nation entière

[1] Le Trosne, *De l'ordre social*, 329, 340.

à la chose publique; qu'elle appellera les propriétaires à l'administration de leur province; qu'elle leur confiera la répartition et la perception de l'impôt; et qu'en même temps elle favorisera l'instruction, pour amener les sujets à recevoir avec reconnaissance, et même accélérer par leurs vœux le bien qu'elle leur prépare! »

Donc si les économistes laissaient intacte la toute-puissance entre les mains du roi, ils entendaient du moins que celui-ci associerait les Français à la gestion financière, et opérerait au profit des provinces une certaine décentralisation. En outre, ceux d'entre eux qui se sont montrés le plus favorables à l'unité du pouvoir, comme Lemercier de La Rivière, prévoyant les écarts dans lesquels pouvait tomber le roi, prenaient soin de distinguer entre le *despotisme légal* et le despotisme arbitraire, et s'ils admettaient le premier, ils condamnaient le second. Dans son ouvrage sur *L'Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, La Rivière soutient que le roi n'avait pas le droit de faire des lois qui ne seraient pas « des conséquences naturelles de l'ordre essentiel de la société », c'est-à-dire qui ne respecteraient pas la propriété, la sûreté et la liberté des citoyens. Le mot même de despotisme légal ne plaisait pas à tous les physiocrates. Ainsi l'avocat Linguet ayant soutenu avec l'esprit paradoxal qui distinguait ses élucubrations, que le pouvoir despotique peut seul rendre une nation heureuse, l'abbé Morellet contesta cette thèse, au nom des économistes, dans une brochure qu'il intitula *Théorie du paradoxe*, et il y défendit la cause des libertés publiques. Linguet lui répliqua par la *Théorie du libelle*, et il s'y livra à de vives attaques contre « l'ordre des Frères de la doctrine économique ». Dans une *Réponse sérieuse à M. Linguet*, l'abbé prit la défense de ces « Frères » ainsi que de leurs doctrines, et il établit qu'ils n'avaient « pour principe que l'amour du bien public. » Enfin, si Turgot, s'adressant à Louis XVI dans son Mémoire sur les municipalités, lui disait : « Votre

Majesté peut se regarder comme un législateur absolu », il avait soin d'ajouter : « tant qu'elle ne s'écartera pas de la justice », et par cette restriction il limitait de la façon la plus grave l'autorité royale, car on pouvait en conclure que si le roi faisait des lois injustes, la nation n'était pas tenue d'y obéir. En définitive, tout en attribuant la plénitude du pouvoir à la royauté, les économistes la faisaient, en quelque sorte, prisonnière de leurs doctrines et lui donnaient mandat de les mettre à exécution. Dans le cas où le gouvernement ne se conformerait pas à leurs enseignements et perdrait de vue l'utilité générale, ils se réservaient le droit de blâmer ses actes et de s'adresser à l'opinion publique. Ils ne manquèrent pas d'user de ce droit, et leurs écrits sont de ceux qui ont le plus contribué à saper les bases de l'ancienne organisation sociale. Ils ont fait une opposition constante aux agissements financiers des ministres de Louis XV, et c'est les accuser faussement que de prétendre qu'ils ont tenu école de despotisme.

En revanche il est un point de leur doctrine économique qui a constitué une lourde erreur, qui les a entraînés dans une série de déductions fausses et qui leur vaut des reproches mérités. Nous voulons parler de la fameuse théorie du produit net. Appuyée d'arguments ardus et difficiles à suivre, professée d'ailleurs avec autant de conviction que si elle eût été un dogme, elle fut acceptée de confiance par les contemporains, peut-être à raison de son obscurité même, et considérée par eux comme une découverte extraordinaire, comme « une vérité sublime ». Bien peu nombreux furent ceux qui en aperçurent les fâcheuses conséquences, et elle ne tarda pas à répandre dans le public les notions les plus erronées. Plus tard elle égara les législateurs de l'Assemblée Constituante, et contribua aux embarras financiers qui les poussèrent à recourir au déplorable expédient des assignats. L'erreur qu'ils commirent et dans laquelle ils se complurent, jette encore aujourd'hui le discrédit sur la

doctrine des économistes français du dix-huitième siècle.

« Que le souverain et la nation ne perdent jamais de vue que la terre est l'unique source des richesses », avait écrit Quesnay, et il avait conclu de cet axiome que la terre donne seule un produit net, c'est-à-dire un excédent de valeur, déduction faite des frais. Ses disciples s'attachèrent à la démonstration de cette affirmation, dont ils faisaient la base de leur système. Ils ne comprirent pas que le travail humain et les capitaux appliqués tant à l'industrie qu'au commerce sont, eux aussi, productifs de richesses. Comme d'un autre côté, ils estimaient avec leur maître Quesnay que l'impôt doit frapper seulement le revenu, ou en d'autres termes l'excédent de production, ils se déclarèrent partisans d'un impôt unique, pesant exclusivement sur le produit net du sol. Puisque les propriétaires fonciers détenaient, à leur sens, tout le revenu disponible du pays, c'était à eux seuls à fournir les contributions nécessaires à la marche du gouvernement et à la sécurité de l'État ; donc toutes les impositions indirectes devaient disparaître : plus de taxes sur l'industrie et le commerce.

En attaquant les contributions indirectes et en patronnant la seule imposition sur les terres, Quesnay et son école se mettaient en contradiction avec les enseignements de Montesquieu[1]. Ce grand penseur, après avoir constaté que les impôts peuvent porter sur les personnes, sur les terres et sur les marchandises, compare entre eux ces trois modes d'imposition et déclare que « l'impôt par tête est plus naturel à la servitude; l'impôt sur les marchandises plus naturel à la liberté, parce qu'il se rapporte d'une manière moins directe à la personne. » Quant à la taxe sur la terre, il explique combien il est difficile, à raison des différences de fertilité de chaque champ et du défaut d'impartialité des répartiteurs, de fixer exactement la part d'impôt à mettre

[1] *Esprit des lois*, liv. XIII, chap. 7 et suiv.

à la charge des propriétaires, d'où il résulte entre ceux-ci des inégalités d'imposition et des injustices d'autant plus intolérables que l'impôt est plus élévé. Puis il fait ressortir en ces termes les mérites des contributions indirectes : « Les droits sur les marchandises sont ceux que les peuples sentent le moins, parce qu'on ne leur fait pas une demande formelle. Ils peuvent être si sagement ménagés, que le peuple ignorera presque qu'il les paie. Pour cela il est d'une grande conséquence que ce soit celui qui vend la marchandise qui paie le droit. Il sait bien qu'il ne paie pas pour lui, et l'acheteur, qui dans le fond paie, le confond avec le prix. » Il faut au surplus que le taux des droits ne soit pas exorbitant, « pour que le prix de la chose et le droit puissent se confondre dans la tête de celui qui paie, » et que la perception soit assurée sans recherches inquisitoriales dans les maisons, car elles font trop sentir à chaque habitant l'obligation où il est d'acquitter des droits. L'opinion de Montesquieu est la sagesse même. Un Etat ne saurait se passer de contributions indirectes, et les contribuables trouver raient le poids des impôts insupportable, ils seraient arrêtés dans le développement de leur activité agricole, commerciale et industrielle, s'il leur fallait payer sous forme de taxes directes, la totalité des impositions qu'exige le fonctionnement des services publics. L'expérience nous a instruits à ce sujet. Avec leurs besoins si étendus et si coûteux, les sociétés modernes ont besoin d'élargir le plus possible la base de l'impôt, afin qu'il atteigne tous les revenus, tous les profits et qu'il produise beaucoup au Trésor, sans écraser aucune classe de contribuables et sans énerver aucune branche de l'activité nationale. En admettant que la nécessité des impôts indirects fût moins sensible au siècle dernier, elle existait pourtant. C'est ce que ne virent pas les physiocrates. Frappés de l'arbitraire des procédés qui servaient à la perception des droits sur les denrées, de leur imperfection, de l'énorme déperdition qu'ils entraînaient sur

le montant des droits perçus, si bien qu'il n'entrait dans le Trésor royal que 50 0/0 environ des sommes réellement prélevées sur les contribuables; révoltés de l'inégalité des taxes suivant les provinces, les villes et la qualité des personnes; de la rigueur des peines qu'il fallait appliquer pour prévenir et réprimer la fraude; de la démoralisation qu'entretenait la contrebande du sel et des autres marchandises; enfin effrayés de la gêne pour l'agriculture et l'industrie qui résultait de la variété infinie des droits frappant la production, le transport et la consommation des vins, des huiles, des fers, des cuirs, des papiers, etc., ils estimèrent que la suppression de toutes les impositions indirectes serait un immense soulagement pour les contribuables, surtout pour les plus pauvres[1].

Le désir d'améliorer le sort de ces derniers était pour les physiocrates un motif déterminant : il explique, et dans une certaine mesure, il excuse l'erreur qu'ils ont commise. En tout cas, il les a décidés à se faire les promoteurs d'une réforme, qui a été une des plus considérables qu'on ait réalisées en 1789 : nous voulons parler de l'égalité devant l'impôt. En effet, si dans leur système, le Trésor ne devait être alimenté que par l'impôt unique établi sur le produit net de la terre, cet impôt, d'autre part, devait atteindre tous les propriétaires fonciers, quels qu'ils fussent. Ils demandaient que cet impôt fût le même pour tous les habitants du royaume, qu'il frappât également les revenus des domaines ruraux, qu'il n'admît ni exemption, ni privilège, et

[1] Une autre considération encore agit sur l'esprit des physiocrates. « L'impôt direct a le double avantage et de n'être jamais avancé que par celui qui peut le payer, et d'être mis sous une forme si simple que la masse totale de l'impôt, ses diminutions, ses augmentations successives, enfin la partie à laquelle chacun est imposé, sont nécessairement connues de chaque citoyen, qui ne peut plus être trompé ni sur les intérêts publics, ni sur les siens propres. » (Condorcet, *Vie de Turgot*, 138). Cela revient à dire que dans la pensée des économistes, la royauté aurait eu moins de facilités pour augmenter l'impôt unique qu'elle n'en avait pour surcharger les impôts indirects.

qu'il fût payé, sans aucune distinction entre eux, par les nobles, les écclésiastiques et les roturiers. Se rendaient-ils un compte exact de la révolution sociale que devait fatalement amener l'application de leur théorie, dans un pays dont l'organisation reposait sur l'inégalité et les privilèges? Il est permis d'en douter. Toutefois ils sentaient très bien et ils ne le dissimulaient pas, que du jour où la nation serait divisée, d'après leurs idées, en deux classes : l'une comprenant tous les propriétaires de terres, l'autre tous les non-propriétaires, la première payant la totalité de l'impôt, la seconde ne payant rien, ce jour-là un immense changement aurait eu lieu, et que la société serait régie par des lois très différentes de celles en vigueur. Ils appelaient en somme de leurs vœux l'avènement d'un état de choses nouveau, qu'ils nommaient l'état économique, et qui a été réalisé en partie par la Révolution lorsqu'elle a aboli les privilèges pécuniaires.

La simplicité d'un impôt unique au lieu de la multitude des taxes existantes, et l'égalité devant cet impôt substituée à un régime qui épargnait les plus riches propriétaires, telles furent les deux propositions émises par l'école physiocratique qui assurèrent à cette école la popularité, et qui séduisirent vite nombre d'esprits. La seconde fit encore plus que la première de rapides progrès. Que l'impôt dût ou non être unique et qu'il dût ou non frapper exclusivement les produits de la terre, on se souvint comme d'une vérité désormais incontestable que tous les citoyens, quelle que fût leur qualité, devaient également participer aux charges publiques, et que les privilèges pécuniaires dont jouissaient les deux premiers ordres devaient disparaître comme abusifs et injustes. C'est un grand honneur pour les économistes que d'avoir sapé les antiques inégalités qui divisaient la société française. Ils ont accompli, au point de vue financier, un travail analogue à celui qu'accomplissaient en même temps les philosophes, au point de vue social et politique.

Mais comment expliquer que Quesnay et les physiocrates, si favorables en théorie à l'agriculture, aient soutenu qu'il fallait mettre l'impôt à la charge exclusive des cultivateurs ? Comment expliquer d'autre part qu'une partie notable des propriétaires fonciers, aient adhéré à une réforme qui, au premier abord, paraissait aussi contraire à leurs intérêts ? Cela tient à ce que les économistes étaient persuadés, et avaient réussi à persuader aux intéressés, que les propriétaires ne supporteraient pas en définitive l'impôt, et qu'ils se le feraient rembourser par les acheteurs des produits agricoles. Ils avaient les premiers découvert et analysé les mystères de l'incidence de l'impôt. Ils avaient reconnu « que les contribuables ne sont dans bien des cas que des intermédiaires, dont la fonction est de payer les impôts pour ceux qui doivent les acquitter en dernière analyse, faisant ainsi de leurs deniers, aux véritables débiteurs de l'État, des avances recouvrables dans un délai plus ou moins long, avec plus ou moins de difficultés[1] ». L'effet de l'impôt unique sur le revenu net de la terre aurait été, au dire des physiocrates, de donner le droit aux cultivateurs d'exiger de leurs denrées un prix plus élevé, et de mettre les consommateurs à même de les acheter plus cher, puisque ceux-ci auraient été déchargés du paiement des autres impositions. Somme toute, les conditions de la vie n'auraient pas, à leur sens, été renchéries ; au contraire, car les bénéfices des traitants, bénéfices fournis par les contribuables, eussent été épargnés, les privilégiés auraient cessé d'être exemptés, et le renchérissement des produits agricoles eût trouvé une large compensation dans la suppression des taxes indirectes. Il n'est personne aujourd'hui qui ne sente tout ce qu'il y avait d'illusoire et d'incomplètement observé dans cette rassurante perspective. C'est bien à la légère que les physiocrates supposaient d'une solution

1 *Turgot*, par Léon Say, 46.

facile le problème de proportionner le relèvement des prix des denrées, à l'augmentation de l'impôt sur la terre et à la disparition des droits indirects. Ils avaient en outre oublié la situation des petits propriétaires ruraux qui vivent des récoltes de leurs champs, et qui dès lors, ayant très peu à vendre, eussent supporté sans compensation l'accroissement de l'imposition foncière. Ils se trompaient également en pensant que l'État, par l'abandon des taxes indirectes, ferait bénéficier les consommateurs de la totalité des sommes qu'il ne percevrait plus, car l'expérience a prouvé que toute réduction des droits sur les denrées profite principalement aux intermédiaires, qui ne diminuent pas le prix de la marchandise autant que le permettrait le sacrifice consenti par le Trésor. Mais quoiqu'il en soit de ces critiques et d'une foule d'autres que de nos jours il est aisé d'adresser à la théorie de l'impôt unique sur le revenu net des terres, il est certain qu'à la fin du règne de Louis XV et sous Louis XVI on ne pensait pas d'ordinaire à les diriger contre la doctrine des économistes. On était au contraire séduit par ce qu'elle offrait de neuf, de généreux, de simple, et on applaudissait à la justesse de ses critiques contre les défauts de l'organisation fiscale, industrielle et commerciale qui existait alors.

Le marquis de Mirabeau fut un des premiers à faire adhésion aux principes économiques de Quesnay. En 1760, il publia une *Théorie de l'impôt*, dont le succès fut tel qu'elle eut dix-huit éditions en quelques années. Il y expose qu'afin que les productions de l'agriculture et de l'industrie atteignent toute leur valeur, le commerce intérieur doit être complètement libre, et qu'il ne faut pas songer à exonérer la nation de toute contribution, car les impôts sont un tribut auquel s'astreignent les citoyens en vue d'assurer la sécurité et la marche de l'État; mais le souverain n'a pas le droit d'imposer ses sujets sans leur concours et leur consentement. Le recouvrement des impositions et leur

répartition doivent être confiés aux états provinciaux. Il n'importe pas moins que le roi ne se dessaisisse pas, au profit de compagnies de finances ou de traitants, du droit de les percevoir, et à bref délai les fermes générales, les receveurs généraux ne doivent plus exister. Comme les impôts actuels sont du reste onéreux pour le peuple et peu productifs pour le roi, qui en retire à peine la moitié de ce qu'ils coûtent aux contribuables, ils doivent tous disparaître, et être remplacés par une contribution qui portera sur le produit net des terres. Cette contribution, qu'on pourra fixer au tiers de ce revenu net, soit à 75 millions par an, aura besoin d'être complétée par une taxe personnelle, rapportant 150 millions et « établie proportionnellement aux logements ou loyers d'habitation. » Il faut qu'aucune province, ni ville, ni personne ne puisse faire valoir des privilèges ou des immunités pour s'exempter de cette contribution, « qui doit être générale. » L'idée d'un impôt sur le revenu estimé d'après les facultés que permet de présumer l'importance du loyer d'habitation, remonte donc au marquis de Mirabeau, et trente ans plus tard l'Assemblée Constituante se l'est appropriée.

Dans son livre, le marquis ne craignait pas d'employer un langage fait pour soulever contre lui de violentes colères, mais en même temps pour intéresser vivement l'opinion. Il parlait dans les termes les plus amers des exactions des fermiers généraux, de la misère qu'ils entretenaient en France par la rapacité de leurs agents, de la rigueur des poursuites qu'ils exerçaient contre de pauvres gens dont le seul tort était de ne pouvoir payer ; il dénonçait « le régime impur de la fiscalité », et demandait à « purger notre langue de l'odieux mot de financier. » S'adressant au roi et lui rappelant « les obligations de sa charge », il osait lui dire qu'il était « le premier employé » de l'État, qu'il avait pour fonctions « de se dévouer à l'intérêt public » et qu'il ne pouvait s'en détourner sans lui faire

« un tort et un vol manifestes ». Voilà comment les économistes, tout en admettant ce qu'ils nommaient le despotisme légal, traitaient la royauté et lui traçaient ses devoirs. Les financiers obtinrent que le marquis de Mirabeau fût enfermé à Vincennes. Louis XV se montra moins vindicatif, et à la sollicitation de Quesnay il l'en fit sortir au bout de quelques jours.

Comme toute secte nouvelle, les économistes rencontrèrent des contradicteurs. Mably et Forbonnais furent leurs principaux adversaires. Voltaire lui-même se déclara contre eux, et démêlant avec son habituelle pénétration la fausseté de leur maxime favorite, il lança contre eux cette étourdissante raillerie : *L'homme aux quarante écus*. Il y démontre combien il serait injuste de prendre au pauvre « seigneur terrier, » qui a à peine de quoi vivre, le tiers ou la moitié du revenu de son champ, et de ne rien demander à l'opulent parvenu qui jouit de 400,000 livres de rentes, mais qui n'a pas un pouce de terre et dont toute la fortune est en « contrats, en billets sur la place. » Voltaire néanmoins approuvait les économistes de dévoiler au public les vices de l'organisation fiscale. Il faisait donc dire à son homme aux quarante écus : « le maudit impôt que cet impôt unique et inique qui m'a réduit à demander l'aumône ! Mais trois ou quatre cents impôts dont les noms mêmes me sont impossibles à retenir et à prononcer, sont-ils plus justes et plus honnêtes ? »

Les physiocrates ne s'émurent pas des attaques dirigées contre eux. Soit dans des ouvrages de longue haleine, tels que l'*Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, par Lemercier de la Rivière, et *La Physiocratie, ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain*, par Dupont de Nemours, soit dans de nombreuses brochures, soit dans deux recueils périodiques, *La Gazette du Commerce* et *Les Éphémérides du Citoyen*, ils continuèrent de défendre les maximes qui leur étaient chères :

égalité devant l'impôt, liberté du commerce des grains, liberté de l'industrie, suppression de la corvée, abolition des privilèges commerciaux, soulagements à apporter aux habitants des campagnes, afin de favoriser l'accroissement de la population, respect de la propriété et de la liberté individuelle, etc. Mais ils ne surent pas se garder d'affirmations tranchantes, et d'une argumentation souvent lourde et obscure quoiqu'elle fît continuellement appel à « l'évidence, » même quand il s'agissait d'allégations très contestables. Le ton de leurs écrits parut trop doctoral, et on leur reprocha d'être ennuyeux[1].

Aux yeux de la société légère du dix-huitième siècle, à une époque où la littérature, comme la conversation, devait avant tout être brillante, où les institutions qui auraient pu mûrir les esprits faisaient absolument défaut, où l'expérience des affaires et les graves préoccupations de la politique n'existaient pas, l'ennui était un grave défaut, et en s'en rendant coupables, les physiocrates ont

[1] « Il s'est élevé depuis quelque temps dans le sein de cette capitale, une secte d'abord aussi humble que la poussière d'où elle est formée, aussi pauvre que sa doctrine, aussi obscure que son style, mais bientôt impérieuse et arrogante : elle a pris le titre de philosophes économistes.. Je sais ce que l'on dit : ces sectaires sont d'honnêtes gens, le zèle du bien public les possède et les embrase. Suffit-il d'avoir du zèle sans lumières pour se mêler de gouverner les États et de diriger ceux qui y président ? » Dans une autre lettre, le même auteur, très hostile, il est vrai, aux économistes, dit en parlant de leurs écrits : « Quels secours, quelles lumières, quel avantage peut-on espérer de cette foule de brochures sur les finances, dont tous les calculs prouvent la plus grande ignorance et des charges et des ressources de l'État? Il n'en est guère cependant qui ne trouvent des lecteurs et des suffrages, parce qu'il n'en est point qui ne propose un moyen très facile de soulager les peuples et d'enrichir le roi. A quoi tout cela sert-il, si ce n'est à ennuyer les gens de bon sens et à donner aux autres de l'inquiétude, de la méfiance et du mécontentement?... Il est fort fâcheux d'être excédés comme nous le sommes de toutes les platitudes ennuyeuses qu'on imprime tous les jours sur les matières de l'administration. » (Grimm, *Correspondance littéraire*, janvier 1770 et 1775). De son côté l'anglais Hume, bien qu'ami de Turgot et de l'abbé Morellet, économistes tous deux, écrivait à celui-ci le 15 mai 1769, à propos des disciples de Quesnay : « c'est en vérité la poignée d'hommes la plus chimérique et la plus arrogante qui existe depuis que la Sorbonne n'est plus rien. »

assurément nui à l'expansion de leurs doctrines. Néanmoins dans la classe bourgeoise et aristocratique, tous les partisans des idées nouvelles, tous ceux qui, comme on disait alors, se piquaient de philosophie, continuèrent de s'intéresser aux recherches économiques[1].

Les physiocrates déployèrent d'ailleurs beaucoup de fermeté dans la défense de leurs théories, bonnes ou mauvaises. Ainsi ils s'attachèrent à justifier celle de l'impôt unique, en expliquant que son montant ne devait pas être réglé à une somme fixe et tous les ans la même, car les récoltes varient et s'il y en a d'abondantes, il y en a d'insuffisantes. La fixité de l'impôt désintéresserait en outre le gouvernement des progrès ou des souffrances de l'agriculture. Ils demandèrent donc que la taxe territoriale fût de tant pour cent du produit net du sol, ce qui rendrait son rendement variable et ferait de l'État l'associé en quelque sorte des cultivateurs : en cette qualité, son intérêt lui commanderait de protéger l'agriculture et de faire jouir les populations des bienfaits d'une sage administration, afin d'augmenter ses recettes. Relativement aux contributions indirectes, ils soutinrent jusqu'au bout qu'il fallait les supprimer, car, disaient-ils, il est inexact que le consommateur puisse se passer d'acheter les denrées soumises aux droits, et ces droits faussent les calculs des agriculteurs, en renchérissant artificiellement les prix des objets taxés. En outre, la perception des impositions indirectes exige des visites, des déclarations, des vérifications : d'où l'entretien d'une armée de commis, contrôleurs, inspecteurs; les ci-

[1] « On a reproché aux économistes un langage mystique, peu convenable aux oracles simples et clairs de la vérité. On a cru qu'ils ne s'entendaient pas eux-mêmes, puisqu'ils ne savaient pas se faire entendre. Mais nous devons à leur vertueuse opiniâtreté d'avoir amené les Français à réfléchir sur la science du gouvernement. C'est à leur constance à nous occuper longtemps des mêmes objets que nous devons la publication de ces idées, si simples qu'elles sont devenues vulgaires, que la liberté de l'industrie en fait seule la prospérité, etc. (Rabaut-Saint-Étienne, *Précis historique de la Révolution*, 22).

toyens sont exposés à une foule de formalités vexatoires, et le Trésor souffre de la fraude. Dans son célèbre *Essai sur la formation et la distribution des richesses*, Turgot lui-même se montra hostile à tout impôt autre que celui prélevé sur le produit net de la terre ; il ne comprit pas que le revenu des capitaux et les bénéfices des professions commerciales et industrielles sont légitimement imposables. Il prétendit que les manufacturiers, commerçants et rentiers fourniraient indirectement leur part pour les besoins de l'État, puisqu'ils auraient à rembourser aux propriétaires fonciers, sous forme d'augmentation du prix de toutes les choses nécessaires à la vie et des matières premières utilisées par l'industrie, tout ce que ceux-ci auraient payé à l'État pour le compte de leurs concitoyens.

Que de difficultés n'avons-nous donc pas à vaincre avant d'arriver à la possession de la vérité ! Voilà tout un groupe d'hommes distingués, parmi lesquels est même un homme éminent, Turgot ; pendant de longues années ils se livrent à l'étude attentive des phénomènes sociaux, ils montrent la nécessité et répandent le goût des réformes ; mais si tous signalent avec force les vices du système d'impôts existant de leur temps, aucun ne parvient à découvrir la base rationnelle d'un nouvel ensemble d'impositions, à la fois égales pour tous les contribuables et capables de procurer à l'État les ressources immenses dont il a besoin.

CHAPITRE III

I. Plan financier de Turgot, lors de sa nomination au contrôle général. — Ce plan plaît d'autant plus au public, qu'il est la condamnation de celui de Terray. — Mode d'évaluation suivi alors pour les recettes et les dépenses de l'État. — Simplicité des services publics. — Confusion entre les recettes et les dépenses des diverses années, et retards dans les perceptions comme dans les paiements. — La matière des finances est réputée secrète, et elle est cachée au public. — Vices de l'organisation des Chambres des comptes. — Lacunes des états au vrai. — Déficit de 40 millions de livres en 1774, malgré 71 millions de fonds extraordinaires. — Abus des anticipations et assignations. — Ordonnances de comptant. — Leur suppression par Turgot. — II. Les projets de réformes de Turgot suscitent à la fois de grandes espérances et une sourde irritation. — Turgot prévoit la résistance de ceux qui sont intéressés au maintien des abus. — Avant de supprimer aucun impôt, il veut faire disparaître le déficit en réalisant des économies. — Il fait décider que les autres ministres ne pourront engager aucune dépense sans son assentiment. — Son rapport au roi sur les réformes à introduire dans la ferme générale. — En quels termes il condamne les croupes. — Pourquoi il n'en prononce pas la suppression immédiate. — Abolition des pots-de-vin. — Il veille à l'exacte rentrée des droits de la ferme. — Conversion de la ferme des poudres en régie; avantages de cette mesure. — Création de l'administration royale des messageries. — Offices inutiles créés à titre d'expédient financier : Turgot en supprime une partie. — Suppression par voie d'extinction des receveurs des tailles alternatifs. — Abolition des contraintes solidaires en matière de taille, entre habitants d'une même paroisse. — Remplacement de la corvée pour les convois militaires par une addition à la taille. — Réduction de quelques droits indirects onéreux au peuple et peu productifs pour le Trésor. — Quoique opposé aux droits sur les consommations, Turgot reconnaît la nécessité de leur maintien. — État des recettes et dépenses de 1775 dressé par ordre

de Turgot et faisant ressortir le déficit à 37 millions environ. — Diminution du déficit. — Turgot a cherché dans le développement de la richesse publique l'amélioration des revenus de l'État.

I

Le programme que Turgot, le lendemain de sa nomination au contrôle général, soumit à l'approbation du roi, fut bien celui qu'on pouvait attendre d'un économiste. « Votre Majesté, dit-il à Louis XVI, a bien voulu m'autoriser à remettre sous ses yeux l'engagement qu'elle a pris avec elle-même de me soutenir dans l'exécution des plans d'économie qui sont en tout temps, et aujourd'hui plus que jamais, d'une nécessité indispensable... Je me borne en ce moment, Sire, à vous rappeler ces trois paroles : point de banqueroute, point d'augmentation d'impôts, point d'emprunts. Point de banqueroute ni avouée ni masquée par des réductions forcées. Point d'augmentation d'impôts; la raison en est dans la situation de vos peuples et encore plus dans le cœur de Votre Majesté. Point d'emprunts, parce que tout emprunt diminue toujours le revenu libre; il nécessite, au bout de quelque temps, ou la banqueroute, ou l'augmentation des impositions. Il ne faut en temps de paix se permettre d'emprunter que pour liquider les dettes anciennes, ou pour rembourser d'autres emprunts faits à un denier plus onéreux. Pour remplir ces trois points, il n'y a qu'un moyen : c'est de réduire la dépense au-dessons de la recette, et assez au-dessous pour pouvoir économiser chaque année une vingtaine de millions, afin de rembourser les dettes anciennes. » En adoptant ce plan, dont les différentes parties concordaient parfaitement ensemble, et dont la base essentielle était la diminution des charges de l'État, obtenue au moyen d'économies à réaliser dans une proportion aussi

forte que possible, Turgot restait fidèle à ses idées et à celles de ses amis. En effet, les physiocrates considéraient qu'un des premiers devoirs du gouvernement est de ne jamais porter atteinte au droit de propriété, d'où ils concluaient que l'État est tenu de respecter scrupuleusement ses engagements, tant envers ses créanciers qu'envers les porteurs de ses rentes, et qu'il doit tout faire pour éviter la banqueroute. D'autre part, l'emprunt répugnait à leurs principes. Enfin, comme ils trouvaient les impôts mal établis et mal répartis, ils ne pouvaient pas songer à les accroître.

Déjà sous Louis XVI, c'était un avantage pour un homme politique que de conformer sa conduite aux maximes qu'il avait soutenues avant de parvenir au ministère. Mais il y avait un autre motif qui devait assurer auprès du public le succès du plan de Turgot : c'est que ce plan était l'opposé, et par suite la condamnation, de la politique financière suivie par l'abbé Terray. On se souvient que celui-ci avait eu recours à la fois à la banqueroute, à l'augmentation des impôts et aux emprunts, et comme il s'était attiré par ces mesures une immense impopularité, son successeur était sûr de donner à l'opinion une satisfaction dont elle lui saurait gré, en déclarant bien haut qu'il attendait l'amélioration des finances publiques uniquement d'un plan d'économies et de réformes. Toutefois il faut reconnaître que Turgot était hardi d'espérer, grâce à une meilleure administration, mettre en équilibre les recettes et les dépenses de l'État. La situation financière était en effet très compromise, et malgré les mesures radicales employées par l'abbé Terray, le déficit avait continué de subsister [1].

[1] Tel n'était pas l'avis de l'abbé. « Causant dans sa retraite avec ses proches, il prétendait avoir trouvé, en arrivant au contrôle général, un déficit annuel de 60 millions, et treize mois des revenus royaux consommés par anticipation. A force d'injustices, de banqueroutes, de spoliations, il était parvenu, selon ses calculs, à combler le déficit, moins 5 millions. Il en avait laissé 57 au Trésor, outre 14 en réserve

A cette époque, on ne dressait pas de budget : le mot même était inconnu. Le plus souvent, on se contentait de percevoir les impôts existants et de réaliser des recettes extraordinaires, au fur et à mesure que la nécessité s'en faisait sentir, sans chercher d'avance à savoir quel chiffre exact atteindraient les ressources dont on pouvait disposer. De même, pour les dépenses : on connaissait leur montant dans les années précédentes, les besoins auxquels elles avaient à satisfaire étaient à peu près constants, et on tâchait simplement de ne pas y consacrer des sommes plus fortes qu'auparavant. D'après les résultats acquis antérieurement, et d'après l'appréciation des faits qu'il estimait devoir se produire, le contrôleur général rédigeait, au début de l'année, un état de prévision des recettes et des dépenses normales ; mais cet état ne constituait qu'une évaluation approximative, il n'obligeait pas le gouvernement à se maintenir dans la limite des fixations du contrôleur général, et en cours d'année il se produisait toujours des faits qui en modifiaient plus ou moins gravement les chiffres. Une semblable manière de procéder ne s'explique que par le petit nombre des services publics auxquels le budget de l'État, ou, suivant l'expression du temps, le Trésor royal avait à faire face. Les dépenses des Maisons du roi, de la reine et des princes, celles de la Guerre, de la Marine et des Affaires étrangères, enfin le paiement des rentes et pensions, représentaient à peu près tout le budget des dépenses. On voit combien on était loin alors de la complication et du développement de nos budgets modernes.

La société n'avait pas les multiples besoins qu'elle éprouve aujourd'hui, et qu'elle demande au budget de l'État de

pour les besoins imprévus. Les anticipations étaient réduites à trois mois. Il avait fourni aux dépenses accoutumées, à des préparatifs de guerre, à la circonstance de trois mariages, et à beaucoup d'autres frais extraordinaires qui devaient rester secrets. » (Weber, *Mémoires*, 83.) — Si Terray était de bonne foi en disant qu'il avait laissé un excédent de recettes dans le Trésor royal il se trompait grossièrement, ainsi que cela résulte des chiffres qui seront cités plus loin.

satisfaire. Les travaux publics notamment ne coûtaient que quatre à cinq millions chaque année, et l'instruction publique ne coûtait rien. Elle était entre les mains du clergé et trouvait de larges ressources dans le produit des fondations. Il était pourvu aux frais du culte, au salaire de ses ministres, à l'entretien et à la reconstruction des églises, par le revenu des biens du clergé et par la dîme. Les frais de perception des impôts ne figuraient pas en dépense, car plusieurs des impôts les plus importants étant affermés, leur rendement net était seul porté parmi les recettes de l'État, et pour les autres, ceux perçus en régie, on avait l'habitude de n'inscrire aussi sur les états que leur produit net, déduction faite des frais de recouvrement. D'autre part, comme les charges de magistrature étaient vénales, le Trésor n'avait à payer annuellement que les intérêts de la finance déboursée par les titulaires pour les acquérir; et les membres des parlements, aussi bien que ceux des tribunaux inférieurs : présidiaux, bailliages, sénéchaussées, prévôtés, élections, maîtrises des eaux et forêts, capitaineries etc., étaient rémunérés au moyen des *épices* et des droits dus par les plaideurs et délinquants. Beaucoup de fonctionnaires également étaient possesseurs de charges vénales et ne touchaient d'autre traitement que les droits inhérents à leurs charges, en même temps qu'ils bénéficiaient de l'exemption d'impôt attachée aux dites charges comme une sorte de rémunération. D'autres, tels que les subdélégués, chargés, sous la direction de l'intendant de chaque province, de pourvoir à la répartition des tailles et à l'expédition des affaires administratives dans la circonscription qui leur était confiée, étaient rétribués par un prélèvement sur les fonds levés dans cette circonscription. Enfin, la science et l'industrie n'étant pas encore entrées dans la voie d'incessants progrès et de perpétuelles transformations que leur ont ouverte les découvertes du dix-neuvième siècle, l'État n'était pas obligé, comme il l'est aujourd'hui, de toujours changer son

armement, ses munitions, ses vaisseaux. D'un autre côté, le commerce, dont l'activité était restreinte, n'avait guère d'exigences et regardait comme un rêve, que l'avenir ne réaliserait peut-être jamais, les facilités que lui aurait procurées l'amélioration des routes, l'agrandissement des ports, la régularisation des rivières et l'ouverture de canaux. Toutes ces considérations permettent de comprendre que la confection d'un budget semblait, il y a un siècle et quart, offrir moins d'importance que de nos jours.

Nos idées actuelles d'ordre, de régularité et de clarté dans les finances étaient d'ailleurs, on ne saurait trop le remarquer, inconnues alors. Ainsi que nous aurons bientôt l'occasion de l'exposer, la comptabilité publique était organisée d'une façon déplorable, et elle présentait les plus graves lacunes. La division des recettes et des dépenses par exercice, c'est-à-dire par période d'exécution des services annuels du budget, a été un progrès qui ne s'était, au dix-huitième siècle, présenté à l'esprit de personne ; de telle sorte qu'au cours de la même année, le Trésor encaissait des recettes arriérées, dont une partie aurait dû être parfois touchée depuis plusieurs années, et des recettes non encore échues dépendant de l'exercice suivant. Une autre irrégularité non moins fréquente, c'est que le Trésor, quand il était gêné, et ce cas était habituel, laissait en souffrance une portion plus ou moins considérable des dépenses de l'année : en gagnant du temps, le contrôleur général diminuait les embarras au milieu desquels il avait coutume de vivre, et un paiement ajourné constituait pour lui un succès. Par contre, il était sans cesse harcelé par les créanciers qui n'avaient pas été soldés à l'époque où ils auraient dû l'être, et le Trésor était obligé d'acquitter tous les ans un gros chiffre de dépenses arriérées. La confusion entre les dépenses et les recettes des différents exercices était donc complète [1],

[1] Le tableau suivant que nous empruntons à *l'Histoire de l'impôt en*

et elle rendait presque impossible au contrôleur général de savoir exactement la situation réelle du Trésor. L'enchevêtrement des comptes les uns dans les autres a duré jusqu'à la Révolution, et quoiqu'il ait été signalé comme un mal auquel il fallait remédier par Necker, Calonne et Brienne, aucun de ces ministres n'a pu le faire disparaître.

Quant au public, il ne se préoccupait pas des lacunes de la comptabilité, ni des vices du mécanisme financier grâce auquel les recettes étaient évaluées et réparties, les dépenses acquittées et justifiées. En effet, il n'était mis au courant de rien de ce qui concernait le fonctionnement de l'organisation financière ; il ignorait cette organisation, savait seulement qu'elle était compliquée, ne s'offusquait pas qu'elle le fût, et admettait volontiers que le roi était plus interessé que lui à ce qu'elle se perfectionnât. L'ancienne monarchie avait en effet érigé en principe que la matière des finances était secrète de sa nature, et comme les comptes avaient toujours été entourés d'un profond mystère, la nation avait fini par croire que le secret sur les finances était lié à leur prospérité. La royauté avait entretenu cette croyance, car elle était convaincue qu'un de ses prin-

France, de M. Clamageran (III, 460) est la preuve éclatante de cette confusion, telle qu'elle existait au début du règne de Louis XVI.

1774.

RECETTES EFFECTUÉES ET AFFÉRENTES.			DÉPENSES EFFECTUÉES ET AFFÉRENTES.		
aux années :			aux années :		
1759, 1761 à 1766.	1,251,000	soit	1759, 1761 à 1766.	1,472,000	soit
1767 à 1769......	4,016,000	134,052,000	1767 à 1769......	8,345,000	151,165,000
1770............	7,393,000	de	1770............	19,690,000	de
1771............	51,760.000	recettes	1771............	21,728,000	dépenses.
1772............	6,582,000	arriérées.	1772............	27,457,000	arriérées.
1773............	63,118,000		1773............	72,274,000	
1774...........	167,025,000		1774...........	138,000,000	
1775............	5,824.000				
TOTAL.....	306,901,000		TOTAL.....	289,175,000	

Le désordre avait été encore plus grand l'année précédente. En 1773, le contrôleur général Terray avait touché plus de 63 millions sur les recettes de 1774 et 1775, et il avait dû payer 170 millions de dépenses arriérées.

cipaux priviléges consistait à s'occuper seule, et en dehors de tout regard indiscret, de la gestion des deniers publics, de l'emploi des fonds levés sur les contribuables et de l'application des revenus du Trésor aux dépenses qu'elle estimait utile de faire. Elle avait le sentiment que la publicité introduite dans les comptes de recettes et de dépenses, serait une atteinte profonde portée à son droit d'imposer la nation et de librement disposer du produit des impôts; elle craignait qu'une fois instruits du montant vrai de leurs contributions et de l'usage que l'on en faisait, les Français élevassent la prétention d'être préalablement consultés. Dans quelques années, le défaut de perspicacité de Louis XVI et la passion de Necker pour la popularité devaient, à ce point de vue, amener un grand changement. Mais à la mort de Louis XV la connaissance des comptes de finances n'était pas encore réclamée, et on trouvait naturel que le roi fût seul averti de l'état du Trésor, qu'on appelait le Trésor royal et qu'on ne songeait pas encore à appeler le Trésor public.

A s'en tenir aux apparences, de sages précautions assuraient d'ailleurs l'ordre et la régularité dans l'emploi des revenus du roi. Treize Chambres des comptes fonctionnaient à Paris, Rouen, Nantes, Dijon, Nancy, Bar, Nevers, Clermont-Ferrand, Blois, Bordeaux, Montauban, Grenoble et Aix. A voir toutes les provinces du royaume réparties entre les ressorts de ces treize Chambres des comptes, on pouvait croire que leur vigilance garantissait l'exacte justification des recettes et des dépenses. Mais, dans la réalité, l'efficacité de leur contrôle était singulièrement restreinte. Leurs attributions étaient combinées de telle sorte que chaque Chambre n'examinait que les écritures des comptables en exercice dans son ressort, et aucune n'étendait ses investigations à l'ensemble de la gestion des deniers publics. Ainsi que l'a écrit Mollien dans les *Mémoires d'un ministre du Trésor*, les anciennes Chambres des comptes étaient « des tribunaux sans accord dans leur jurisprudence, sans rapports entre

eux, réduits à l'arbitrage d'intérêts souvent locaux et variant d'un ressort à l'autre, qui, en un mot, ne pouvaient faire entrer dans leurs jugements aucune vue d'intérêt général, et ne voyaient guère comparaître devant eux chaque compte, qu'à dix années de distance de celle qui lui donnait sa date. » Les Chambres travaillaient isolément et sans relations les unes avec les autres : il en résultait qu'elles pouvaient découvrir et punir les malversations commises par un comptable ainsi que les abus qui s'introduisaient dans des comptabilités particulières, mais qu'elles n'avaient pas le droit de procéder au jugement de ce que nous appelons les comptes généraux des finances. Dès lors, la situation vraie du Trésor échappait à leur compétence et elles ne rendaient que des arrêts partiels, dont le rapprochement ne permettait même pas de dresser un tableau complet des encaissements et des paiements effectués. Il est vrai que les Chambres de province étaient tenues d'adresser à celle de Paris les relevés de leurs arrêts ; mais par suite de l'enchevêtrement des comptes, ces relevés arrivaient très lentement, et comme ils n'embrassaient pas la totalité de la dépense, ils ne fournissaient que des renseignements de détail. Aussi la Chambre des comptes de Paris se dispensait de les grouper.

Ce groupement n'aurait pas, au surplus, présenté grand intérêt, car une partie des dépenses publiques était systématiquement soustraite au contrôle des Chambres. Elles ne connaissaient pas de celles qui donnaient lieu à la délivrance de mandats signés par le roi ou le contrôleur général des finances : ces mandats étaient connus sous le nom *d'ordonnances de comptant ;* ils s'appliquaient à toutes sortes de dépenses que le gouvernement croyait avoir intérêt à tenir secrètes, n'étaient pas motivés et n'étaient pas appuyés de pièces justificatives. Les Chambres des comptes n'avaient pas à s'en occuper, quoiqu'ils dépassassent souvent cent millions par an.

La royauté avait pourtant senti la nécessité de dresser un état de toutes les sommes qui étaient perçues et dépensées annuellement, et elle avait confié ce travail aux bureaux du contrôle général des finances, où étaient centralisées plus ou moins complètement les pièces comptables. Puis l'état préparé par les bureaux du contrôle général était examiné en Conseil du roi, il était arrêté d'une façon définitive par le Conseil, devenait ce qu'on appelait un *état au vrai*, et il faisait loi pour les Chambres des comptes, qui étaient obligées de s'y conformer[1]. Les *états au vrai*, ainsi qu'on le verra plus tard, offraient eux-mêmes de graves lacunes et ils étaient loin de refléter exactement la situation active et passive du Trésor. En effet certaines recettes étaient encaissées et beaucoup de dépenses étaient acquittées, sans que l'administration centrale des finances en fût avisée. Un grand nombre de caisses étaient indépendantes, et il s'en fallait que tous les receveurs et trésoriers fournissent au contrôleur général des justifications suffisantes. Ajoutez à cela que les arriérés des comptes étaient si considérables et leur vérification si ardue, qu'il s'écoulait d'ordinaire une dizaine d'années au moins avant que le Conseil du roi pût statuer sur un état au vrai. Les états de 1776 à 1780 ne furent approuvés par le Conseil qu'en 1788, et les états qui s'appliquent aux années 1781 à 1785 n'ont jamais reçu le visa du Conseil. La Révolution survint, et ils sont conservés aux archives nationales, tels que les avait provisoirement dressés le contrôle général. Quant aux états concernant les dernières années du règne de Louis XVI, on n'a pas eu le temps de les préparer. Avec une comptabi-

[1] *La notice historique sur la comptabilité publique*, jointe au texte de l'ordonnance du 31 mai 1838, a pu dire en conséquence : « Les Chambres n'ont jamais participé que par une vaine formalité au jugement des comptes généraux des finances, dont elles ne possédaient pas les éléments, et qui, sous le nom d'*états au vrai*, étaient soumis à la vérification du Conseil du Roi et renvoyés, après de longs retards, à ces Chambres, avec l'ordre d'en prononcer l'apurement sans autre examen ».

lité ainsi organisée, l'état réel des charges et des revenus du royaume était difficile à bien connaître, même pour le ministre des finances.

Il est vraisemblable que lorsqu'il fut nommé au contrôle général, Turgot n'avait de ces charges et revenus qu'une idée approximative. S'il avait été mieux instruit, si les documents qui éclairent maintenant un ministre des finances avaient existé alors, voilà ce qu'il aurait su [1].

Son prédécesseur avait évalué les recettes de 1773 à 205,015,000 livres et les dépenses à 199,990,000 livres [2]. Ces prévisions ne s'étaient pas accomplies. Les recettes, il est vrai, avaient atteint 214,958,000 livres, mais les dépenses avaient monté bien davantage : elles s'étaient élevées à 236,451,000 livres, produisant par suite un déficit de 21 millions et demi, au lieu de l'excédent de 5 millions qui était prévu. En ce qui concerne l'année 1774, l'abbé Terray avait admis une évaluation pour les recettes de 206,991,000 livres, et pour les dépenses de 234,300,000 livres, soit un déficit de 27 millions : il fut en réalité plus considérable, car si on réalisa sur les recettes une plus-value de 5 millions, il y eut en revanche dans les dépenses un accroissement de 18 millions, et la première année du règne de Louis XVI fut en conséquence marquée par un déficit de 40 millions [3], malgré les efforts que fit Turgot pour l'atténuer.

Ces chiffres, si peu brillants qu'ils soient, ne donnent qu'une idée imparfaite de la pénurie dans laquelle se trouvait le Trésor royal. En effet il avait dû, afin d'être en me-

[1] Les renseignements qui suivent sont extraits de *L'histoire de l'impôt en France*, par M. Clamageran, t. III, p. 448 et suiv.

[2] Des tableaux insérés dans le *Bulletin de statistique du ministère des finances* et tirés du mémoire de M. Nat. de Wailly sur les *Variations de la livre tournois depuis le règne de Saint-Louis jusqu'à l'établissement de la monnaie décimale*, indiquent qu'à partir de 1726 la *livre* a eu une valeur moyenne, déduite du cours légal de l'or combiné avec le cours légal de l'argent, de 1 fr. 02, et qu'à partir de 1785 sa valeur moyenne n'a plus été que de 0 fr. 99. (XVIII, p. 5-10.)

[3] Bailly porte même le déficit à 41,171,000 livres. (*Hist. financière de la France*, II, 190.)

sure de faire face aux charges lui incombant, se procurer en 1773 pour 83 millions et en 1774 pour 71 millions et demi de fonds extraordinaires, qu'avaient produits des créations de rentes perpétuelles et viagères, des emprunts contractés, pour le compte du roi, par les états de Bourgogne, de Bretagne et du Languedoc, des avances consenties par des banquiers sur des droits non encore échus, des créations d'offices, et diverses autres mesures.

En outre, comme l'ancien régime n'avait pas inventé ce que, dans nos budgets modernes, nous nommons la dette flottante, ou plutôt comme il avait une dette flottante sans avoir trouvé le moyen de la classer à part et d'y appliquer des ressources spéciales, il avait été conduit à affecter à son remboursement une partie des revenus à percevoir au cours des années suivantes. Lorsque le contrôleur général avait à effectuer des paiements supérieurs à l'actif du Trésor, il créait des billets qu'on appelait des assignations, et il les négociait aux banquiers ou aux fournisseurs de l'État, en les gageant sur la rentrée de tel ou tel impôt d'une année postérieure. Il anticipait ainsi sur des revenus futurs, et le produit que les tailles ou la capitation, les vingtièmes ou les fermes générales, les domaines ou les aides, devaient donner pendant la première et quelquefois même pendant la seconde année qui suivait celle où l'anticipation avait lieu, se trouvait par suite en partie dévoré d'avance. Les assignations étaient acceptées par les banquiers et les fournisseurs à un taux plus ou moins élevé, suivant les circonstances et la solidité du crédit public. Généralement leur négociation coûtait de 10 à 15 p. 0/0 l'an. Ce taux était beaucoup plus élevé que l'intérêt normal de l'argent, intérêt qui était d'ordinaire de 6 p. 0/0. Si les assignations se négociaient souvent à plus du double, cela tient à ce qu'on avait l'habitude de les émettre à six ou huit mois, et qu'on manquait d'argent pour les payer quand ce délai était expiré ; il fallait donc les renouveler, et à chaque renouvel-

lement les porteurs exigeaient une nouvelle commission. Quoique onéreux, ce procédé de trésorerie était commode, et tous les ministres des finances, y compris Colbert, en avaient usé. Les anticipations étaient en conséquence permanentes; leur montant variaient suivant les années, mais toujours le rendement des impôts dus dans l'avenir par les contribuables était affecté, dans une proportion plus ou moins forte, à l'acquittement des dépenses courantes ou arriérées. L'abbé Terray avait de la sorte consacré aux paiements par lui faits en 1773, 60 millions d'anticipations sur 1774 et 3 millions d'anticipation sur 1775. En 1774, Turgot parvint à diminner l'importance des anticipations, mais il dut pourtant anticiper de 6 millions sur les recettes de l'année suivante. L'opinion générale jugeait très sévèrement l'abus des anticipations. Elle regrettait les facilités que ce moyen de crédit procurait au gouvernement pour solder des dépenses souvent inconsidérées, elle était choquée des gros bénéfices qu'il ménageait aux financiers et elle s'inquiétait à la pensée que l'argent à provenir des impositions futurs était d'avance consommé pour partie.

Un autre procédé qui soulevait les plaintes les mieux justifiés était l'usage que faisait le gouvernement des ordonnances de comptant. Nous avons dit plus haut qu'on appelait ainsi des autorisations de paiement qui étaient données par le roi ou par le contrôleur général, pour des dépenses qu'on voulait soustraire au contrôle des Chambres des comptes. Beaucoup s'appliquaient à des dons, à des gratifications, à des pensions, à des achats ou échanges de domaines; mais elles avaient aussi pour but de couvrir des dépenses normales d'administration, qui auraient fort bien pu être divulguées, parce qu'elles ne constituaient par des faveurs et étaient au contraire exigées par le fonctionnement des services publics. « Les singuliers procédés de comptabilité de l'époque admettaient deux sortes d'ordonnances : les ordonnances motivées, mentionnant régulièrement l'objet de la

dépense, figurant dans les états officiels et passant sous les yeux des Chambres des comptes; et les ordonnances de comptant, maintenues absolument en dehors de tout contrôle et de toute publicité. Ainsi, pour prendre un exemple, le ministère des Affaires étrangères comprenait, d'une part, les traitements des ambassadeurs, les appointements des employés, les frais de bureaux, etc., s'élevant, année commune, à 2,705,000 livres : des ordonnances motivées, revêtues des formes réglementaires, servaient à acquitter cette première série d'allocations; mais, d'autre part, une autre catégorie de dépenses composée des frais de premier établissements des ministres du roi dans leurs résidences, des subsides payés aux puissances étrangères, des dépenses secrètes, de diverses pensions, etc., montant à la somme beaucoup plus élevée de 7 ou 8 millions n'apparaissait dans les comptes que pour son total. Sur le budget d'un ministère de 10 millions, le quart, soit 2,700,000 livres seulement, possédait donc une existence officielle : le surplus sortait des caisses du Trésor sans justification[1]. » Des divers départements ministériels, celui de la guerre était le seul qui n'eût pas recours aux ordonnances de comptant. Les dépenses pour l'acquittement desquelles ces ordonnances étaient émises étaient examinées en Conseil du roi, et elles étaient communiquées sous forme de bordereaux au contrôleur général. Celui-ci en prenait note et les inscrivait sur un registre par ordre de dates : ce registre était rélié en maroquin rouge, et on sait que le comité des pensions de l'Assemblée nationale en ayant pris connaissance et l'ayant fait imprimer, la divulgation des sommes portées au *Livre rouge* a produit en 1790 une profonde sensation et fourni des armes redoutables aux adversaires de la monarchie.

Avec son goût pour les innovations généreuses et sa haine du mystère, un homme comme Turgot ne pouvait qu'être

[1] *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, par René Stourm, II, p. 153.

désireux de supprimer les ordonnances de comptant ; d'autant plus que, sous le règne précédent, elles avaient à plusieurs reprises atteint en une seule année jusqu'à 100 millions de livres. Aussi une des premières mesures qu'il prit comme contrôleur général fut de proposer au roi de renoncer aux acquits de comptant. Dans un rapport du 23 octobre 1774, il s'exprimait ainsi : « L'âme de Votre Majesté est trop pure, son jugement trop éclairé, pour que j'aie aucune réflexion à faire sur les raisons qui ont pu introduire les ordonnances de cette nature, sur les prodigalités auxquelles elles ont servi, et sur les reproches qu'elles ont excité contre l'administration... Parmi ces ordonnances au porteur, il y en a qui pourraient avoir la plus grande publicité, et on ne conçoit pas comment on a adopté une forme qui suffisait pour la rendre odieuse. Le contrôleur général supplie Votre Majesté d'ordonner qu'à mesure qu'elles s'éteindront, elles ne seront pas rétablies. » Cette réforme répondait trop à la droiture de Louis XVI, pour que le mémoire de Turgot ne fût pas approuvé par le roi. Les acquits de comptant ne disparurent pourtant pas : le successeur de Turgot, Necker, n'en usa, il est vrai, qu'avec modération, mais les contrôleurs généraux qui dirigèrent après lui les finances les multiplièrent, et nous aurons à exposer plus tard les reproches auxquels s'exposa Calonne en faisant monter les ordonnances de comptant à des chiffres plus élevés qu'à aucune autre époque. Dans cette question, comme dans une foule d'autres plus importantes, la fermeté de Louis XVI ne se montra pas à la hauteur de ses bonnes intentions.

II

En 1774, la presse quotidienne n'existait pas et il n'y avait pas de journaux pour exposer, louer ou blâmer les projets d'un ministre. Mais Turgot était assez connu comme un partisan des doctrines économiques pour que les financiers lui supposassent l'intention de vouloir bouleverser le système des impositions. A la cour, d'ailleurs, tout se savait. On avait donc été vite informé qu'il avait promis au roi d'opérer des réformes, et que le roi s'était engagé à le soutenir dans sa lutte contre les abus. C'était plus qu'il n'en fallait pour que les fermiers généraux et autres traitants prissent peur, et accusassent le contrôleur général d'avoir formé les projets les plus imprudents [1].

La tâche d'un ministre réformateur était, en vérité, singulièrement délicate à remplir! Les rouages de la machine gouvernementale étaient usés, démodés; on se rendait compte qu'il fallait les changer: mais il y avait si longtemps qu'ils suffisaient à la faire marcher! Et ceux qui étaient préposés à leur fonctionnement y étaient si bien habitués! Aussi, des résistances sourdes et d'ardentes récriminations allaient se produire contre toutes les tentatives de la royauté pour modifier l'état de choses existant. La coexistence d'un double courant d'opinion et d'intérêts, d'une part vers le changement, d'autre part vers le maintien des

[1] « Je ne m'étonne pas, écrivait Voltaire, que des fripons engraissés de notre sang se déclarent contre M. Turgot qui veut le conserver dans nos veines...; mais malheur à la France, s'il quittait son poste! » « J'apprends qu'il y a une forte cabale de quelques financiers contre M. Turgot. Cela seul ferait son éloge, et ne causera pas sa perte. La France serait trop à plaindre si un homme d'un mérite et d'une vertu si rares cessait d'être à la tête des affaires. » (Lettres du 19 dé-décembre 1774, *Corresp. gén.*, XI, 405, 407.)

nstitutions politiques, sociales et financières de la France, est un des caractères principaux de l'histoire de cette époque. Ce phénomène fournit l'explication des événements qui se sont passés alors : louables efforts en vue de l'amélioration du sort des classes bourgeoise et populaire, inquiétude de ceux qui se voyaient menacés dans des situations privilégiées, hésitation dans le pouvoir central, et finalement échec de la plupart des entreprises les mieux justifiées. Bref, déconsidération de l'organisation existante, ajournement de grandes espérances, mécontentement de toutes les classes de la société, tels furent les résultats d'un besoin de réformes encouragé par la bonté du roi et déçu par sa timidité. Comme l'a écrit Tocqueville [1] : « Louis XVI, pendant tout le cours de son règne, ne fit que parler de réformes à faire. Il est peu d'institutions dont il n'ait fait prévoir la ruine prochaine... Après avoir ôté de la législation plusieurs des plus mauvaises, il les y replaça bientôt : on eût dit qu'il ne voulait que les déraciner, laissant à d'autres le soin de les abattre. »

Louis XVI avait trop peu de clairvoyance pour prévoir les difficultés de l'avenir, et avec l'inexpérience de ses vingt ans, il croyait que voulant le bien, il pouvait le faire. Turgot ne céda pas à cette illusion. « J'ai prévu, dit-il dans la lettre qu'il remit au roi le lendemain de sa nomination, que je serai seul à combattre contre les abus de tous genres ; contre les efforts de ceux qui gagnent à ces abus ; contre la foule des préjugés qui s'opposent à toute réforme, et qui sont un moyen si puissant dans les mains des gens intéressés à éterniser le désordre. J'aurai à lutter même contre la bonté naturelle, contre la générosité de Votre Majesté et des personnes qui lui sont le plus chères. Je serai craint, haï même, de la plus grande partie de la cour, de tout ce qui sollicite des grâces. On m'imputera tous les refus ; on

1. *L'ancien régime*, p. 278.

me peindra comme un homme dur, parce que j'aurai représenté à Votre Majesté qu'elle ne doit pas enrichir même ceux qu'elle aime, aux dépens de la subsistance de son peuple. Ce peuple auquel je me serai sacrifié est si aisé à tromper, que peut-être j'encourrai sa haine par les mesures mêmes que je prendrai pour le défendre contre la vexation. Je serai calomnié et peut-être avec assez de vraisemblance pour m'ôter la confiance de Votre Majesté. »

Ces prévisions qui devaient bientôt se vérifier, dictèrent au contrôleur général la conduite qu'il avait à tenir. Il résolut de conserver provisoirement tous les impôts, car il importait de ne pas tarir les recettes de l'État. Comme l'écrivait son ami l'abbé Baudeau : « M. Turgot n'est pas assez étourdi pour culbuter sur-le-champ le bail des fermes, ni les autres arrangements financiers. » Mais en même temps il s'appliqua à réaliser des économies. Dans la lettre au roi dont nous venons de donner un extrait, il avait très nettement indiqué qu'il fallait avant tout diminuer les dépenses : « On peut, remarquait-il, espérer de parvenir par l'amélioration de la culture, par la suppression des abus dans la perception et par une répartition plus équitable des impositions, à soulager sensiblement le peuple sans diminuer beaucoup les revenus publics ; mais si l'économie n'a précédé, aucune réforme n'est possible, parce qu'il n'en est aucune qui n'entraîne le risque de quelque interruption dans la marche des recouvrements, et parce qu'on doit s'attendre aux embarras multipliés que feront naître les manœuvres et les cris des hommes de toute espèce intéressés à soutenir les abus, car il n'en est point dont quelqu'un ne vive. » Turgot avait raison de dire que la meilleure mesure à prendre dans l'intérêt des contribuables consistait à réduire les dépenses, et que la modification des impositions ne pourrait être abordée, qu'après qu'on aurait largement pourvu aux besoins du Trésor. Cette seconde règle n'est que trop souvent oubliée par ceux qui réclament

ou qui promettent l'amélioration des finances, car les seules réformes auxquelles les contribuables soient réellement sensibles sont celles qui diminuent leurs charges, et qui par suite privent l'État d'une fraction plus ou moins importante de ses revenus. Il faut donc, avant de les accomplir, avoir procuré au budget un excédent de recettes, suffisant pour que le déficit ne soit pas la conséquence de l'abandon de l'impôt supprimé comme injuste ou trop onéreux. Quel que fût son désir de soulager les classes laborieuses et spécialement les habitants des campagnes, Turgot considérait qu'il devait avant tout assurer l'équilibre entre les dépenses et les recettes. Tout en trouvant vicieux le système des impôts, il n'admettait pas qu'on pût y toucher légèrement, et cette préoccupation de sauvegarder les recettes de l'État est remarquable de la part d'un ministre, qui passait à bon droit pour passionné d'innovations.

Résolu à réduire le plus possible les dépenses publiques, il commença, avec beaucoup de sagesse, par exiger que les chefs des divers départements ministériels s'entendissent avec lui avant d'engager aucune dépense. Il savait en effet que les administrateurs qui ont la responsabilité des services publics sont portés à user largement des fonds de l'État, et qu'ils ne sont jamais à court de raisons pour expliquer que les sommes mises à leur disposition sont inférieures à ce qu'elles devraient être. Le ministre des finances, qui seul connaît les ressources du Trésor, est en position et a souvent pour devoir de leur résister. Une rare fermeté lui est pour cela nécessaire, mais Turgot n'en manquait pas, et il réclama hardiment d'être mis à même de défendre la caisse de l'État. « Il en est de nécessité absolue, écrivit-il au roi, que Votre Majesté exige des ordonnateurs de toutes les parties, qu'ils se concertent avec le ministre des finances... Il est surtout nécessaire que lorsque vous aurez, Sire, arrêté l'état des fonds de chaque département, vous défendiez à celui qui en est chargé d'ordonner aucune dépense

nouvelle, sans avoir auparavant concerté avec la finance les moyens d'y pourvoir. Sans cela, chaque département se chargerait de dettes qui seraient toujours des dettes de Votre Majesté, et l'ordonnateur de la finance ne pourrait répondre de la balance entre la dépense et la recette. » Sous une forme modeste, cette réforme était une de celles qui pratiquement devaient donner les meilleurs résultats. Grâce à elle, l'esprit d'économie qui animait le contrôleur général pénétra dans toutes les parties de l'administration, et la fermeté de Turgot empêcha ses collègues de se lancer dans des dépenses qui n'auraient pas été, non seulement utiles, mais nécessaires.

En demandant que ceux-ci obtinssent son assentiment avant de signer aucune pièce qui aurait engagé le Trésor, il avait encore un autre but ; celui de se mettre en garde contre les générosités que l'obsession des personnages de la cour arrachait au roi et à la reine : « Votre Majesté, expliqua-t-il à Louis XVI, sait qu'un des plus grands obstacles à l'économie est la multitude des demandes dont elle est continuellement assaillie et que la trop grande facilité de ses prédécesseurs a malheureusement autorisées. Il faut, Sire, vous armer contre votre bonté de votre bonté même, considérer d'où vous vient cet argent que vous pouvez distribuer à vos courtisans, et comparer la misère de ceux auxquels on est quelquefois obligé de l'arracher par les exécutions les plus rigoureuses, à la situation des personnes qui ont le plus de titres pour obtenir vos libéralités. » Le contrôleur général aurait pu, afin de justifier la nécessité de son intervention, rappeler que, peu de temps avant son entrée au ministère, Louis XVI, malgré son aversion pour le gaspillage, avait accordé un don de 500,000 livres au duc d'Aiguillon, dont les sollicitations avaient été appuyées auprès de lui par le comte de Maurepas, son oncle. Turgot était donc fondé à dire au roi qu'il avait besoin d'être défendu contre l'avidité des personnages de la

cour, et nous aurons plus tard l'occasion de montrer qu'au risque de se créer de puissantes inimitiés, il sut empêcher la concession de beaucoup de faveurs qui auraient été aussi onéreuses qu'elles étaient peu justifiées.

Étant donnée l'insuffisance des recettes du Trésor, il était clair que la rigueur que l'on apporterait à éviter toute dépense inutile, ne suffirait pourtant pas à rétablir l'équilibre budgétaire. Il était donc urgent de s'efforcer de rendre plus productifs les droits perçus au profit de l'État. Mais ce résultat était difficile à atteindre, attendu que la répartition et le recouvrement des impôts directs s'effectuaient suivant des procédés d'une complication infinie, dont la réforme ne pouvait être qu'une œuvre très longue, et que d'un autre côté les impôts indirects étaient affermés. C'est de ce côté que se fixa d'abord l'attention du ministre. Quoiqu'il ne pût pour le moment apporter au système aucun changement essentiel, il jugea avec raison qu'il pouvait l'améliorer en posant certains principes destinés à servir de règles lors du prochain renouvellement du bail, et à en porter le rendement à un chiffre plus élevé. La durée des baux était en effet assez courte, elle ne dépassait pas six années. Le bail qui venait d'être consenti à Laurent David[1], et qui devait commencer le 1er octobre 1774, ne durerait donc que jusqu'en 1780, et en condamnant divers abus qui s'étaient introduits dans la constitution de la ferme générale, on pouvait espérer que les fermiers généraux donneraient dans six ans un prix plus fort pour l'amodiation des im-

[1] Ce Laurent David n'était pas fermier général. Les titulaires des baux de la ferme générale n'ont jamais été que des hommes de paille qui donnaient leur nom au bail, mais qui généralement n'étaient même pas des employés de la ferme : plusieurs de ceux qui ont signé les baux étaient de simples valets de chambre du contrôleur général. Le fermier réel était une société de capitalistes, composée de 60 fermiers généraux et d'un certain nombre de fermiers adjoints; leur appellation légale était celle de : cautions de l'adjudicataire général. Ils se faisaient donner par lui une procuration et géraient la levée des impôts. Les fermiers généraux étaient nommés par le roi, et à ce titre étaient fonctionnaires publics.

pôts. Turgot adressa en conséquence à Louis XVI un rapport, en date du 11 septembre 1774, dans lequel, après avoir noté que le bail Laurent David était fait moyennant 162 millions par an, il s'exprimait ainsi : « Le produit considérable de ce bail, sur lequel porte la majeure partie des dépenses de l'État, et l'énormité des fonds d'avances qu'il faudrait rembourser si l'on résiliait le traité fait entre Sa Majesté et les fermiers généraux, sont des considérations importantes pour fixer l'attention du gouvernement sur la manutention de ce bail, pour en écarter le désordre et rendre aux fermiers la justice sans laquelle ils ne pourraient soutenir leurs engagements. C'est dans cette vue que l'on croit devoir mettre sous les yeux de Votre Majesté les abus qui existent, et lui proposer les moyens d'y remédier. » D'après le ministre, la première réforme à effectuer était de ne plus nommer par pure faveur les fermiers généraux, et d'accorder leurs places « aux seules personnes qui pourraient le mieux les remplir. » La seconde était de laisser les fermiers généraux maîtres de disposer des emplois de la ferme, et de ne plus leur imposer « de sujets indignes. » La dernière enfin consistait à ne plus grever à l'avenir la ferme générale de croupes et de pensions.

Qu'entendait-on par le mot « croupe »? On désignait ainsi une part dans une affaire de finance ou de fourniture. Les croupiers des fermiers généraux étaient donc en quelque sorte leurs commanditaires, leurs bailleurs de fonds. Rien n'était plus légitime que de laisser à un fermier général, obligé de mettre dans sa charge un million et demi de livres, et souvent hors d'état de réunir personnellement une aussi grosse somme, le choix de ses associés. Les fermiers généraux adjoints possédaient tous des croupes; des parents, des amis des fermiers titulaires en possédaient également. Turgot n'élevait aucune objection contre cette manière de faire. Mais à côté de ces croupes dont l'existence s'expliquait d'une façon toute naturelle, il

y en avait d'autres dues à des procédés plus ou moins avouables, gênantes pour l'exploitation de la ferme, attendu que les mises de fonds qu'elles représentaient n'étaient pas toujours versées et que ceux qui auraient dû opérer ce versement en restaient indéfiniment débiteurs, imposées par le roi ou au nom du roi à certains fermiers qu'elles privaient d'une portion parfois importante de leurs bénéfices, et par suite onéreuses non seulement pour la ferme générale, mais aussi pour l'État. En effet, la charge qui résultait pour la ferme des prélèvements opérés par les bénéficiaires de ces croupes rentrait dans les frais généraux de celle-ci, et diminuait la redevance versée par elle au Trésor. Dans son rapport au roi, Turgot condamna en ces termes les dernières croupes dont nous venons de parler : « Elles ont été abandonnées, malgré les titulaires, à toutes sortes de personnes qui, par l'argent et l'intrigue, avaient gagné de vils protecteurs ou en avaient trompés de respectables. Elles excitent l'animadversion générale, et si le roi pouvait disposer de dix millions qu'il faudrait pour faire les fonds de ces croupes, il serait bien simple de les rembourser, et d'en faire ensuite rentrer le profit au Trésor royal. » En ce qui concerne les pensions qui étaient assignées sur les places des fermiers généraux, le contrôleur général se montra non moins sévère : « Elles se présentent, disait-il, sous un aspect plus défavorable encore que les croupes, puisque pour celles-ci on fait des fonds et que l'on supporterait les pertes, s'il y en avait, dans la même proportion que l'on retire les bénéfices, au lieu que les pensions sont une charge absolue qui, si elle était juste, aurait dû tourner tout entière au profit de l'État. » Il ajoutait que si quelques-unes de ces pensions semblaient bien méritées, d'autres « loin de pouvoir être justifiées par aucun motif, en offraient au contraire de décisifs pour les faire proscrire »; mais qu'elles paraissaient avoir été consacrées par « la volonté du roi, quoique surprise, » et que les incon-

vénients d'une revision devaient faire écarter cette mesure. Louis XVI s'empressa d'approuver les propositions de son ministre, et dès le 13 septembre celui-ci adressa aux fermiers généraux une circulaire, dans laquelle il leur fit connaître que si les croupes et pensions existantes étaient provisoirement respectées, c'était la dernière fois qu'elles figureraient parmi les clauses d'un bail. « Sa Majesté m'ordonne de vous dire qu'elle est déterminée à ne plus accorder à l'avenir aucune de ces faveurs particulières à des personnes étrangères à la ferme générale, regardant ces sortes de grâces comme aussi dangereuses pour ses fermes et pour le maintien du crédit de ses finances que contraires à votre intérêt légitime ; et si le respect de Sa Majesté pour les volontés de son aïeul, et surtout son attachement inviolable à toute espèce d'engagement, ne lui permet pas de revenir à présent contre les arrangements qui ont été faits et qui portent l'empreinte de la volonté du feu roi, la connaissance que vous avez de ces intentions pour l'avenir doit vous rassurer sur le danger des conséquences. »

C'est évidemment afin d'éviter de scandaleuses révélations et afin de respecter les engagements pris avant son entrée aux affaires, que Turgot ne voulut pas prononcer la suppression immédiate d'aucune croupe ni pension. Les fermiers généraux auraient désiré qu'il se montrât plus hardi, mais dans son rapport au roi, il constate « que les réclamations des fermiers contre les croupes et les pensions dont leurs places sont grevées sont mal fondées, car ils ont connu ces charges avant de s'engager, ils ont donné une soumission d'y satisfaire avant de signer le bail, et il leur était libre de refuser de contracter sous la condition qui leur était imposée ». Dans ces conditions, les exonérer du paiement des croupes et des pensions eût été leur faire un cadeau sans profit pour le Trésor, et il était à craindre que des indiscrétions, voire même les plaintes des intéressés, ne missent promptement le public dans le secret des

faveurs pécuniaires jusqu'alors servies par la ferme. Or, le prédécesseur de Turgot en avait fait dresser le tableau, et il n'était pas édifiant. Le roi était personnellement intéressé dans trois places de fermiers généraux : dans deux pour un quart et dans une pour moitié ; la famille de Mme de Pompadour avait été gratifiée d'une croupe d'un quart et d'une pension de 12,000 livres ; Mme du Barry d'une croupe de 200,000 livres ; l'abbé Terray ne s'était pas oublié et il possédait dans deux charges une croupe d'un quart, dans une autre charge une pension de 22,000 livres ; les tantes de Louis XVI, ainsi que les comtesses de Provence et d'Artois, avaient chacune à leur disposition plusieurs pensions de 6,000 à 15,000 livres ; enfin la nourrice du feu duc de Bourgogne, le valet de chambre de Louis XV, l'huissier de son cabinet, une chanteuse du concert de la reine, un officier de la Petite-Écurie, etc., touchaient sur la ferme des pensions plus ou moins élevées. Turgot jugea très sagement qu'il importait à la dignité du trône que toutes ces choses ne fussent pas divulguées [1].

Mais rien ne l'empêchait de rompre de suite avec une détestable coutume, à laquelle donnait lieu la signature de tout nouveau bail de la ferme générale. En vertu d'un usage traditionnel, le contrôleur général recevait des fermiers un don de 100,000 écus, qui portait le nom de pot-de-vin. Terray trouvant cette somme insuffisante, s'était même fait allouer par la ferme une gratification supplémentaire de 152,000 livres [2]. Le pot-de-vin et la gratification ne devant être payés que le 1er octobre 1774, date à partir de laquelle commençait le nouveau bail, et l'abbé Terray n'occupant plus le contrôle général, Louis XVI re-

[1] Elles ne tardèrent pas toutefois à être connues, car une copie de l'état des croupes et pensions dressé par l'abbé Terray circula dans quelques salons de Paris, et elle fut reproduite dans un pamphlet qui parut en 1776, sous le titre de : *Mémoire concernant l'administration des finances sous le ministère de l'abbé Terray.*

[2] *Histoire financière de la France*, par Bailly, II, 184.

fusa à celui-ci la permission de les recevoir, et le don de la ferme générale fut versé dans la caisse des hôpitaux. Ce fait produisit une profonde sensation, et comme il répondait à ce besoin de moralité qui a toujours été en France une aspiration populaire, aucun acte de l'administtration financière de Turgot ne lui fit plus d'honneur, dans l'esprit des masses, que la condamnation prononcée par lui contre les pots-de-vin et les croupes.

Chaque fois que la ferme générale s'adressa au contrôleur général afin qu'il sauvegardât ses recettes, il la couvrit hardiment de sa protection. Il savait en effet que la fraude est non seulement déloyale, mais encore nuisible aux honnêtes gens, car elle appauvrit le Trésor et rend nécessaire, par voie de conséquence, le maintien ou même l'augmentation d'impôts qui, s'ils rentraient intégralement, pourraient être diminués. Aussi la ferme s'étant plainte de ce qu'aux entrées de Paris beaucoup de riches bourgeois et de gentilshommes se refusaient à laisser visiter leurs carrosses, chaises de poste et fourgons, il fit procéder à une enquête et il acquit la certitude que « des seigneurs de la cour et d'autres personnes » s'étaient soustraits aux visites, et que leurs cochers et postillons, en franchissant rapidement les barrières, avaient failli écraser plusieurs commis. Immédiatement il soumit à la signature du roi une ordonnance, qui porte la date du 15 février 1775, et qui enjoignit aux voitures et équipages « de toutes sortes de personnes sans exception, d'arrêter aux portes et barrières de la ville de Paris, à la première réquisition des commis, pour être la visite faite par eux », qui prescrivit aux commis de dresser des procès-verbaux contre toutes personnes, quelle que fût leur qualité, qui résisteraient à leurs injonctions, et qui prononça contre les contrevenants la confiscation des marchandises, l'amende et la prison. On voit que pour assurer la rentrée de l'impôt, Turgot ne craignait pas de se faire des ennemis.et qu'il entendait que les taxes fussent payées

par ceux qui possédaient des carrosses, comme par ceux qui n'en avaient pas.

Nous avons dit que la ferme générale ne fonctionnait pas seule, et que la perception de certains droits était confiée à des fermes particulières. Une de ces fermes avait obtenu en 1772 le bail de la fabrication exclusive des poudres et salpêtres, et les clauses du bail avaient été si mal combinées qu'il rapportait peu au Trésor, mais procurait au fermier des bénéfices représentant annuellement près du tiers des capitaux mis par lui dans son entreprise. Turgot profita de ce que celui-ci n'avait pas strictement rempli toutes les conditions de son contrat pour en prononcer la résiliation, et il fit convertir par un arrêt du Conseil, en date du 28 mai 1775, le bail des poudres en une régie pour le compte du roi. Cette régie, dont l'illustre Lavoisier fut un des administrateurs, réussit parfaitement ; non seulement les procédés de fabrication de la poudre firent de grands progrès, grâce à la science de Lavoisier, mais les profits annuels provenant de la vente de la poudre s'accrurent d'environ un million de livres. En outre, un autre résultat fut atteint, qui avait été, non moins que l'augmentation des recettes, une considération déterminante pour le contrôleur général. Ce résultat fut de débarrasser les habitants des villages et des petites villes d'une servitude vexatoire. Les employés de la ferme des poudres avaient eu jusqu'alors le droit, ainsi que le constate l'arrêt du Conseil, « de fouiller dans les maisons et dans tous les lieux habités, pour en enlever les matières salpêtrées, et de se faire fournir, à un prix inférieur au prix courant, les bois et le logement nécessaires à la cuite de leurs salpêtres ». Les abus qui naissaient d'un pareil droit se devinent aisément. Ils prirent fin dès que la régie fut créée, car il fut ordonné (règlement du 30 mai 1775) que « la fouille dans les maisons, caves, celliers, bergeries, écuries et autres lieux bas », pour la recherche du salpêtre,

n'aurait plus lieu que d'accord avec les propriétaires et locataires, et que le bois et le logement ne seraient plus fournis gratuitement aux salpêtriers. La conversion du bail des poudres en une régie fut donc aussi avantageuse pour les contribuables que pour le Trésor.

Nous en dirons autant de la suppression des privilèges qui avaient été accordés à divers entrepreneurs pour l'exploitation des diligences et messageries. Ces entrepreneurs s'acquittaient fort mal de leur service, tout en exigeant du public des taxes élevées. Turgot résolut donc de résilier leurs baux, de leur accorder des indemnités et de constituer une administration royale des messageries. Cette mesure fut réalisée par un arrêt du Conseil, du 7 août 1775[1], qui promit au public « de substituer aux carrosses dont se servent les fermiers actuels, des voitures légères, commodes et bien suspendues[2], d'en faire faire le service à un prix modéré, également avantageux au commerce et aux voyageurs ; enfin d'astreindre les maîtres de poste à fournir les chevaux nécessaires pour la conduite desdites voitures, sans aucun retard, et avec la célérité que ce service exige. » Les promesses contenues dans le préambule de l'arrêt furent tenues. L'administration des messageries transporta les voyageurs plus rapidement et à moins de frais, et malgré les dépenses qu'elle eut à supporter, elle versa au Trésor des sommes qui dépassèrent de plus d'un million le montant des redevances des anciens entrepreneurs.

Tout en recherchant l'amélioration des recettes publiques, Turgot était bien décidé à soulager, le plus qu'il le pourrait, le sort des contribuables. Dans ce but, il commença

[1] L'adoption de cet arrêt fut vivement combattue par un des collègues de Turgot, par le ministre Bertin, et sans l'appui que lui prêta Malesherbes, Turgot aurait été sans doute obligé de renoncer à son projet. (Bachaumont, *Mém. secrets*, XXX, 292, 301.)

[2] Ces voitures qui, à leur apparition, excitèrent une véritable admiration, tant elles étaient supérieures aux anciennes, reçurent le nom de turgotines.

par supprimer un certain nombre de charges inutiles, qui étaient doublement onéreuses à l'État : par les émoluments que touchaient les titulaires, et par les exemptions d'impôts dont ils jouissaient. La création d'offices avait constitué un moyen de crédit auquel on avait souvent eu recours depuis un siècle. Lorsque les contrôleurs généraux des finances avaient ressenti de pressants besoins d'argent, ils avaient inventé quelques nouvelles charges et les avaient mises en vente, bien sûrs de trouver des acquéreurs, d'abord parce que la bourgeoisie aimait déjà les fonctions publiques et les titres judiciaires ou administratifs, ensuite parce que la possession d'une charge royale comportait la jouissance de privilèges, entr'autres l'exemption de la taille, de la corvée, de la milice, etc. Par suite des embarras constants du Trésor, les offices créés uniquement à titre d'expédient financier s'étaient multipliés au delà de toute vraisemblance, au grand détriment de la masse des taillables dont le fardeau se trouvait par suite augmenté. Turgot s'appliqua à en réduire le nombre. Il commença par éteindre l'office de receveur général de la capitation et des vingtièmes de la ville de Paris, et répartit ses attributions entre les receveurs des impositions de ladite ville (édit de janvier 1775) ; puis il supprima les offices des « conseillers-commissaires, receveurs, contrôleurs, payeurs, greffiers et commis anciens, alternatifs, triennaux et quatriennaux des saisies réelles, » établis près le parlement et le Châtelet de Paris (édit de juin 1775) ; les titulaires de ces diverses charges étaient fort nombreux[1], et ils furent avantageusement remplacés par un seul contrôleur général des saisies

[1] Par suite de leur grand nombre, ils ne touchaient chacun que de faibles émoluments; aussi beaucoup s'étaient laissés aller, afin d'accroître leurs bénéfices, (le préambule de l'arrêt le constate), à disposer d'une grande partie des fonds provenant des saisies réelles; ils étaient pour la plupart hors d'état d'en opérer la restitution et le gage des créanciers se trouvait compromis. Voilà un exemple des inconvénients qu'offrait la multiplication des offices.

réelles. De même, par le motif que la chambre des comptes de Blois avait un ressort peu étendu, que ses membres étaient « pour ainsi dire sans fonctions, et qu'ils jouissaient néanmoins, au préjudice des autres sujets du roi, de privilèges considérables qu'il était juste de ne pas laisser subsister, » un édit de juillet 1775 prononça la suppression de cette chambre. Quelques mois plus tard, un édit de février 1776 abolit « comme onéreuse aux peuples et inutiles à la police, qui avait servi de prétexte à leur établissement, » 3,200 offices qui devaient « leur origine à des besoins extraordinaires de l'État, dans des temps de calamité. » Ces offices étaient ceux des porteurs et mesureurs de grains, jurés-vendeurs de marée, rouleurs, chargeurs et déchargeurs de vins, contrôleurs des vins et liqueurs, courtiers-commissionnaires de vins, etc., dont les fonctions s'exerçaient sur les ports, quais, halles et marchés de Paris, et qui percevaient des droits à leur profit sur toutes les denrées introduites dans la ville. Comme les possesseurs des offices en question les avaient achetés à prix d'argent, et qu'ils s'étaient formés en communautés dont plusieurs avaient des dettes, les droits qu'ils étaient autorisés à percevoir furent provisoirement maintenus et affectés au remboursement tant de la finance des offices que des dettes des communautés ; mais leur recouvrement, confié à la ferme générale, fut simplifié, et le commerce parisien échappa aux formalités et aux lenteurs qui résultaient de l'intervention de plus de 3,000 agents pourvus d'un titre officiel.

Il existait dans les provinces une catégorie de fonctionnaires aussi inutiles à l'État que nuisibles aux contribuables : nous voulons parler des receveurs des tailles alternatifs, c'est-à-dire chargés de procéder dans chaque élection à la perception de la taille, les uns pendant les années paires, les autres pendant les années impaires. Un édit du mois d'août 1775 décida que les receveurs alternatifs

disparaîtraient par voie d'extinction, et qu'il n'y aurait plus à l'avenir qu'un seul receveur des tailles par élection. « Nous avons reconnu, déclare le préambule de cet édit, que si les rois, nos prédécesseurs, ont été obligés de chercher, dans la création de divers offices, des ressources momentanées pour faire face aux dépenses imprévues occasionnées par le malheur des temps et par les guerres, la multiplicité des offices de receveurs des tailles a produit le double inconvénient de charger nos revenus de paiements de gages susceptibles aujourd'hui d'être retranchés, et d'exposer les peuples au concours des poursuites de plusieurs receveurs qui, en se croisant, multiplient nécessairement les frais et rendent la perception de nos revenus plus difficile et plus onéreuse à nos peuples. » Ce dernier inconvénient était très notable. Il arrivait fréquemment, en effet, que lorsqu'un taillable était en retard pour l'acquittement de ses impôts, le receveur qui avait à opérer la rentrée de la taille pour l'année courante et celui qui avait été en fonctions pendant l'année précédente le poursuivaient en même temps, chacun afin d'obtenir le paiement de ce qui restait dû sur l'exercice pour lequel il avait compétence ; de là, des saisies multipliées et ruine des taillables. Aussi, n'est-il pas douteux que Turgot n'eût prononcé l'extinction immédiate des offices alternatifs de receveurs des tailles, si elle n'avait pas dû avoir pour conséquence le remboursement de la finance payée par les titulaires, et être, par suite, une cause de gêne momentanée pour le Trésor. Mais il ne voulait pas que ses réformes eussent une apparence spoliatrice : quand il supprimait une charge, il tenait à ce que le prix acquitté par son possesseur lui fût remboursé, et comme l'argent était rare dans les caisses de l'État, il se voyait condamné aux atermoiements.

Dans l'intérêt des taillables, et afin de délivrer les habitants des campagnes d'une criante injustice, le contrôleur général fit adopter un important changement de législation.

Ainsi qu'il l'explique dans un rapport au roi, en date du 3 janvier 1775, la taille était répartie entre les paroisses par les intendants, et, cette répartition une fois arrêtée, chaque communauté était considérée comme débitrice de la totalité de la taille mise à sa charge. Elle avait non seulement à répartir, comme bon lui semblait, entre les taillables la somme fixée par l'intendant, mais encore à opérer elle-même le recouvrement de cette somme. Ceux auxquels incombait le lourd fardeau de percevoir la taille s'appelaient les collecteurs ; ils avaient en outre la délicate mission de procéder à la répartition individuelle de l'impôt, mais cette opération ne concernait que la communauté, et qu'elle fût bien ou mal faite, qu'elle fût entachée ou non d'inégalité, ou bien que certains contribuables fussent insolvables, ou bien encore que les fonds recueillis disparussent en totalité ou en partie par la faute ou la négligence des collecteurs, il fallait que de toutes façons la totalité de la taille imposée à l'ensemble de la paroisse fut versée entre les mains du receveur des tailles. « Il suit de là, conclut le mémoire, que si quelqu'un des particuliers compris dans le rôle est hors d'état de payer, c'est à la communauté entière à payer pour lui. Si le collecteur chargé de la levée des deniers les dissipe au lieu de les porter à la recette des tailles, c'est encore la communauté qui fait tous les deniers de sa banqueroute. Ainsi, tous les contribuables de la communauté sont regardés comme débiteurs solidaires répondant les uns pour les autres, répondant pour la communauté, comme elle pour eux, de la somme imposée. » Un pareil système avait certes des avantages pour l'État, qu'il débarrassait des difficultés inhérentes à la détermination et à la perception de la part d'impôt due par chaque contribuable ; mais il offrait deux inconvénients : d'une part, ainsi que nous aurons plus tard l'occasion de l'établir, les collecteurs abandonnés à eux-mêmes et n'étant ni guidés ni surveillés par les agents de l'administration, commettaient

dans la répartition de la taille une foule d'erreurs et d'injustices ; d'autre part, la solidarité existant entre tous les habitants de chaque paroisse pour le paiement intégral de la taille avait souvent pour conséquence de ruiner soit les collecteurs, soit les plus forts imposés. Ce résultat est constaté, dans les termes suivants, par le rapport au roi du 3 janvier 1775 : « Le cas d'insolvabilité et de dissipation de deniers de la part des collecteurs est très fréquent, surtout dans les provinces pauvres, et alors la loi qui rend les quatre plus haut taxés responsables de cette insolvabilité est d'un excès de dureté très injuste..... Tous les ans il y a un certain nombre de cultivateurs les plus riches et les plus capables qui, sans qu'il y ait aucunement de leur faute, et uniquement à cause de la faute d'autrui, sont ruinés, et le sont au détriment de leurs concitoyens et de l'État, pour faire l'avance d'une portion d'imposition qu'ils ne doivent pas. » En conséquence, et conformément à la proposition de Turgot, une déclaration royale, du mois de janvier 1775, désireuse d'abolir, porte son préambule, « les poursuites rigoureuses qui exposent les principaux contribuables à la perte de leur fortune et de leur liberté, répandent l'effroi dans les campagnes, découragent l'agriculture, et obligent malgré eux les receveurs des tailles à des frais considérables contre des habitants qu'il est de leur devoir et de leur intérêt de ménager le plus possible, » supprima, sauf en cas de rébellion, les contraintes solidaires entre les habitants des paroisses pour le paiement de la taille.

Jamais ministre n'avait été plus favorablement disposé que Turgot en faveur des taillables. Lorsqu'il occupait l'intendance de Limoges, il avait pu se rendre un compte approfondi des vices d'un impôt qui ne frappait que la population rurale, et il avait multiplié ses efforts afin d'adoucir le sort des taillables de sa généralité. Entre autres progrès réalisés par lui, il avait remplacé la corvée militaire par une imposition additionnelle au principal de la taille. Les

habitants assujettis à la taille étant en même temps soumis à la corvée, il semble qu'il n'avait fait que déplacer leur fardeau, et qu'il n'en avait pas diminué le poids. Mais il les avait au contraire soulagés d'une façon sensible. Le service des convois militaires incombait en effet presque exclusivement à certains villages, à ceux situés à proximité des routes suivies par les convois de l'armée ; il occasionnait des corvées sans nombre aux paysans de ces villages, tandis qu'il était insensible pour les paroisses éloignées des routes où avaient lieu les transports de la guerre. En faisant supporter la dépense de ces transports à toute la province, l'intendant du Limousin avait rendu un immense service aux communautés de campagne qui avaient été jusqu'alors accablées par la corvée militaire, et il n'avait eu par contre à relever que dans une faible proportion la taille du reste de la population. En outre, il s'était convaincu qu'en chargeant des entrepreneurs de transporter les munitions et approvisionnements nécessaires à l'armée, ils accomplissaient ce service bien plus économiquement que lorsqu'ils étaient obligés de demander le concours des corvéables. Aussi profita-t-il de son passage au ministère pour généraliser la mesure, d'autant plus que dans plusieurs généralités elle avait été déjà adoptée et que partout elle avait réussi. Un arrêt du Conseil, en date du 29 août 1775, disposa en conséquence que les convois de la guerre ne donneraient plus lieu à l'application de la corvée et que les frais en seraient couverts au moyen d'une addition au brevet annuel de la taille.

Si peu brillante que fût la situation du Trésor, Turgot crut que des considérations graves lui commandaient de renoncer, au moins en partie, à quelques taxes de peu d'importance perçues au profit de l'Etat. Ainsi il accorda l'exemption de tous droits aux pêcheurs français qui introduiraient dans nos ports de la morue sèche, par le motif qu'il était « très intéressant de faciliter cette consommation, tant pour encourager les pêches maritimes, qui sont la véritable

école des matelots, que pour multiplier un genre de subsistance qui convient beaucoup à la classe la plus indigente du peuple. » (arrêt du Conseil du 30 janvier 1775). Afin de fournir également « au peuple de la capitale un moyen de subsistance que l'excès des droits lui rendait difficile », il réduisit de moitié la taxe frappant à Paris le poisson de mer frais, et il abolit celle sur le poisson salé (arrêt du Conseil du 13 avril 1775[1].) Une autre fois, il démontra à Louis XVI que les huit sous pour livre qui avaient été ajoutés en 1771 aux droits de péage, halage, passage, pontonage, travers, barrage, etc., ainsi qu'aux droits de bac, nuisaient au commerce, n'étaient pas toujours exactement calculés et « tombaient en grande partie sur la portion la plus pauvre de ses sujets ; » les sous additionnels furent en conséquence supprimés par un arrêt du Conseil du 15 septembre 1774. Trois mois plus tard, un arrêt du 2 janvier 1775 exempta des droits d'insinuation, centième denier et franc-fief les baux des biens ruraux, passés par devant notaires pour une durée variant de neuf à vingt-neuf ans ; cette exemption est motivée sur ce que « tous les biens-fonds de quelque genre qu'ils soient, même ceux qui sont en valeur et en pleine culture, sont susceptibles d'améliorations, et que la plupart des cultivateurs ne s'occupent de cet objet important qu'autant qu'ils espèrent trouver, dans une jouissance plus longue que celle des baux ordinaires, le moyen de se dédom-

[1] Dans la *Diatribe à l'auteur des éphémérides*, Voltaire apprécie en ces termes l'arrêt du 13 avril 1775 : « Il me paraît que votre secret est surtout de diminuer les impôts pour augmenter la recette. Vous confirmez cette vérité qu'on pourrait prendre pour un paradoxe, en rapportant l'exemple de ce que vient de faire un homme plus instruit peut-être que Sully, et qui a d'aussi grandes vues que Colbert, M. Turgot. Pendant l'année 1774, il y avait un impôt considérable établi sur la marée fraîche ; il n'en vint, le carême, que 153 chariots. Le ministre dont je vous parle diminue l'impôt de moitié, et cette année 1775 il en est venu 596 chariots ; donc le Roi sur ce petit objet a gagné plus du double ; donc le vrai moyen d'améliorer le Roi et l'État est de diminuer tous les impôts sur la consommation, et le vrai moyen de tout perdre est de les augmenter. »

mager des dépenses qu'entraînent leurs opérations. » Dans l'intérêt de l'industrie manufacturière, les étoffes de soie, de laine et autres, expédiées des diverses provinces à Paris pour en être réexportées, furent affranchies du paiement des droits élevés auxquels elles avaient été assujetties en 1772, et qui avaient eu pour effet de les empêcher d'entrer dans Paris, ce qui était une grande gêne pour les marchands et fabriquants, obligés d'entreposer leurs étoffes dans la banlieue de la capitale (arrêt du Conseil du 25 décembre 1775). Puis les anciens règlements qui avaient monopolisé à Paris le commerce du suif au profit de la corporation des chandeliers, et qui en même temps avaient fortement taxé leur matière première, furent abrogés, malgré la résistance du parlement, par des lettres-patentes du 6 février 1776, et les droits furent sensiblement diminués, afin que les artisans pussent se procurer la chandelle à plus bas prix.

Tous ces abaissements de droits étaient, on le voit, amplement justifiés, et ils rentraient dans le plan financier adopté par Turgot, en ce sens qu'ils n'étaient pas de nature à compromettre les recettes du Trésor, et qu'ils apportaient quelque adoucissement aux conditions de la vie des contribuables les plus pauvres. Combien le ministre eût désiré pouvoir faire davantage et accomplir une réforme qui, en matière d'impôts, était un des vœux principaux de l'école économique ! Comme tous les physiocrates, il était hostile aux impositions indirectes, et dans son éloge de Gournay, il avait écrit qu'il était essentiel d'anéantir « cette multitude de taxes que la nécessité de subvenir aux besoins de l'État a fait imposer sur tous les genres de travail, et que les embarras de la perception rendent quelquefois encore plus onéreuses que la taxe elle-même, la multiplicité des droits sur chaque espèce de marchandises, la variété des tarifs, l'inégalité de ces droits dans les différentes provinces, les bureaux sans nombre établis aux frontières de ces pro-

vinces, la multiplication des visites, l'importunité des recherches nécessaires pour aller au-devant des fraudes, la nécessité de s'en rapporter, pour constater ces fraudes, au témoignage solitaire d'hommes intéressés et d'un état avili, enfin, l'obscurité et le mystère impénétrable résultant de cette multiplicité de droits locaux et de lois publiées en différents temps, obscurité dont l'abus est toujours en faveur de la finance contre le commerce, les droits excessifs, les maux de la contrebande, la perte d'une foule de citoyens qu'elle entraîne, etc., etc.[1] » En traçant ce sombre tableau des inconvénients qu'offraient de son temps les droits indirects, Turgot ne cédait pas aux entraînements d'une opinion systématique: il décrivait des maux qui n'étaient que trop réels. Mais ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, il était trop dévoué aux intérêts de la chose publique, pour proposer au roi des dégrèvements dont le résultat eût été d'accroître démesurément le déficit. Il connaissait en effet l'état aussi exact que possible des recettes et des dépenses publiques et il savait que le Trésor avait un impérieux besoin de tous ces revenus.

A peine avait-il été nommé ministre, qu'il avait voulu avoir le compte vrai et détaillé des charges et des ressources de l'État. La chose n' était pas facile, à cause du désordre de la comptabilité publique. Cependant ses collaborateurs parvinrent à dresser un état applicable à l'année 1775. Contrairement à ce qui se passait généralement, ils inscrivirent dans le budget, pour leur montant brut, les recettes et les dépenses. Ainsi les états de prévision arrêtés par l'abbé Terray pour 1773 et 1774 avaient admis 205 et

[1] Dans un rapport qu'il avait adressé en 1772 au contrôleur général au sujet des octrois, Turgot avait dit de même : « Je ne vous dissimulerai pas que tous ces droits sur les consommations me paraissent un mal en eux-mêmes; que de quelque manière qu'ils soient imposés, ils me paraissent toujours retomber sur les revenus des terres... La dépense commune des villes devrait être payée par les propriétaires du sol de ces villes et de leur banlieue, puisque ce sont eux qui en profitent véritablement. »

207 millions de recettes; mais ils avaient défalqué 143 et 165 millions de déductions ; on désignait par ce nom d'une part les frais de perception, modérations et non-valeurs des impôts exploités en régie, d'autre part les rentes, pensions et traitements assignés sur le produit de tel ou tel impôt et payés par des caisses spéciales. Or le produit des fermes générales, des tailles, des vingtièmes, de la capitation, était en grande partie affecté au paiement de la plupart des rentes et servait aussi à acquitter des pensions, des traitements, des remboursements, etc. Les évaluations dressées par ordre de Turgot présentent donc des chiffres plus élevés que ceux de son prédécesseur, mais elles permettent mieux d'apprécier les charges réellement supportées par la population.

Voici les chiffres du budget de 1775 : recettes, 377,287,637 livres ; dépenses, 414,445,163 livres. Les principaux éléments de recettes sont : les fermes générales, 152 millions ; les recettes générales (comprenant la taille, la capitation et les vingtièmes dans les pays d'élections et les pays conquis), 140 millions ; la régie des droits réunis, 8 millions ; la ferme des postes, 7,700,000 livres ; la régie des hypothèques, 7,400,000 livres ; la régie des domaines, 4 millions ; le produit des bois du roi, 5,300,000 livres ; les impositions de la ville de Paris, 5,900,000 livres ; les contributions des pays d'états, 24 millions ; le don gratuit du clergé, 4 millions. Quant aux dépenses, elles se répartissaient ainsi : Maisons du roi, de la reine et des princes. 34,400,000 livres ; Maison militaire du roi, 8 millions ; extraordinaire des guerres, 63,400,000 livres ; ordinaire des guerres, 10 millions ; artillerie et génie, 10 millions ; maréchaussée, 2,600,000 livres ; pensions de la guerre, 4,500,000 livres ; marine et colonies, 33,100,000 livres ; affaires étrangères et ligues suisses, 11,800,000 livres ; ponts et chaussées, 5,400,000 livres ; rentes perpétuelles, 47,400,000 livres ; rentes viagères, 45,900,000 livres ;

intérêts des fonds d'avances, 26,900,000 livres; frais de régie et d'administration, 15,800,000; remises et indemnités, 7,200,000 livres; charges du roi, aumônes, gages, 14,300,000 livres; pensions et gages des gens de justice, 12,200,000 livres; gages du Conseil, 4,400,000 livres; pensions et traitements divers, 2,100,000 livres; dépenses imprévues et diverses, 17,300,000 livres; dépenses arriérées, 15 millions; remboursements, 20,200,000 livres. L'écart entre les dépenses et les recettes accusait un déficit de 37,157,526 livres. Un travail de revision ramena ce déficit à 36,498,710 livres. Même ainsi réduite, l'insuffisance des recettes était très importante, puisqu'elle atteignait le dixième du montant du budget, et elle est la justification de la politique financière de Turgot, consistant à maintenir les impositions en vigueur, jusqu'à ce que les circonstances se prêtassent à leur transformation, et d'autre part à s'interdire toute dépense ne présentant pas un caractère évident de nécessité.

Grâce à la sagesse et à la fermeté avec lesquelles on le voyait diriger les finances de la France, Turgot parvint d'ailleurs à relever notablement le crédit public [1]. Lorsqu'il fut renvoyé du ministère, au mois de mai 1776, il était sur le point de conclure en Hollande un emprunt de 60 millions, à 4 0/0, tandis que le taux des emprunts contractés par Terray avait été de 12 0/0. Il avait remboursé 39 millions d'anticipations et 20 millions de dettes exigibles, tout en réduisant à une vingtaine de millions le déficit budgétaire. Enfin, il était occupé à mûrir un grand projet de réorganisation de l'impôt. Il se proposait d'établir sous le nom de

[1] Dès le milieu de l'année 1775, l'amélioration du crédit se faisait sentir. « La confiance publique, malgré les plaintes des fraudeurs du gouvernement, devient telle que l'argent, resserré depuis très longtemps, sort et circule en abondance, au point que les financiers en bonne réputation trouvent aisément des emprunts à 4 °/₀. On ne doute pas, si cela continue, que l'intérêt ne se réduise incessamment de lui-même à ce taux-là. » (Bachaumont, *Mém. secrets*, XXX. 302.)

subvention territoriale, une taxe qui aurait porté également sur toutes les propriétés foncières, sans exemption aucune ; les privilégiés auraient donc payé leur part d'impôt, et par suite les contribuables non privilégiés auraient profité d'un notable dégrèvement.

Tels sont les actes et projets plus spécialement financiers qui ont signalé le passage de Turgot au contrôle général. Il est le premier qui ait compris que le ministre chargé de l'administration des finances, avait d'autres devoirs que celui de remplir, par tous les moyens, les caisses du Trésor. Ses prédécesseurs n'étaient, à vrai dire, que des commis préposés à la recette ; ils appliquaient leur ingéniosité à rechercher les expédients, même les moins avouables, de nature à pourvoir aux dépenses, et le développement de la richesse générale était étranger à leurs préoccupations. Au contraire, Turgot savait qu'il y a un lien étroit entre la prospérité publique et la prospérité des finances. « La finance est nécessaire, avait-il écrit dans son éloge de Gournay, puisque l'État a besoin de revenus ; mais l'agriculture animée par le commerce est la source de ces revenus. Il ne faut donc pas que la finance nuise au commerce, puisqu'elle se nuirait à elle-même. Ces deux intérêts sont essentiellement unis. » Guidé par cette notion si juste, Turgot, on l'a vu, s'est plus attaché à diminuer le poids des dépenses qu'à grossir le rendement des impots, et s'il était resté aux affaires, il eût, par une meilleure répartition des taxes, grandement soulagé les contribuables qui payaient le plus. Ceci suffit pour expliquer la popularité dont il jouissait au moment de sa chute. Le public n'était pas en état d'apprécier tout le mérite des desseins du contrôleur général, mais il se rendait compte que sa politique financière était inspirée par d'autres principes que ceux qui avaient jusqu'alors prévalu, et il lui en savait gré.

CHAPITRE IV

I. Caractère général des grandes réformes entreprises par Turgot. — Edits de 1754, 1763 et 1764 sur la liberté du commerce des grains. — Opposition soulevée par ces édits; les *Dialogues sur la liberté du commerce des blés*. — Édit de 1770 interdisant l'exportation et réglementant le commerce des blés ; le *Pacte de famine*. — Arrêt du Conseil du 13 septembre 1774 rendant libre à l'intérieur du royaume le commerce des grains. — Explications données par le préambule de l'arrêt à l'appui de cette mesure. — Nouveauté du langage adressé à la nation. — Fermeté déployée par Turgot lors des émeutes de 1775. Diverses mesures complètent l'édit de 1774; Turgot s'en remet à la liberté pour assurer la subsistance du peuple. — Edit d'avril 1776 rendant libre le commerce des vins; entraves surannées qu'il fait disparaître. — II. Le rappel des parlements, seuls corps qui puissent prendre la défense des contribuables, est, à l'avènement de Louis XVI, réclamé par l'opinion publique. — Turgot ne peut s'opposer au rétablissement des cours souveraines, qui seules limitaient l'absolutisme royal. — Leur rappel le 12 novembre 1774. — La constitution d'assemblées délibérantes aurait été l'unique mesure qui eût rendu inutile le retour des parlements. — La convocation des États généraux est demandée par la Cour des aides en 1775. — Motifs pour lesquels Turgot se montre défavorable à cette convocation. — Le parlement condamne deux brochures contre le pouvoir absolu. — Plan de Turgot relatif à la constitution d'assemblées électives et délibérantes. — Considérations financières qui inspirent son mémoire sur les municipalités.

I

Les améliorations que nous venons d'exposer suffiraient pour mériter à Turgot une place à part parmi les contrô-

leurs généraux. Toutefois ce ministre n'aurait pas donné aux idées libérales et réformatrices la vive impulsion qu'il leur imprima, il n'aurait pas communiqué à la société française de son temps une sorte d'ébranlement, s'il eût borné son action à des mesures purement financières. L'étendue des attributions attachées à la place de contrôleur général lui permit d'accomplir des réformes, qui de nos jours ne rentreraient guère dans la compétence d'un ministre des finances. Ces réformes méritent d'être exposées avec quelque détail, tant à cause de leur importance, qu'à raison de ce qu'elles rentraient dans le plan arrêté par Turgot en vue du développement de la prospérité publique, développement qu'il considérait, ainsi que nous l'avons dit, comme devant permettre l'allégement d'une partie des impôts.

La première des grandes innovations dont Turgot prit l'initiative, concerne la liberté du commerce des grains, et pour permettre d'en apprécier la portée, pour expliquer le caractère de hardiesse qu'elle avait aux yeux des contemporains, il importe de rappeler les circonstances et les termes dans lesquels elle fut réalisée.

De tout temps les rois de France avaient réglementé le commerce du blé. De nombreuses ordonnances inspirées par le désir d'empêcher le haut prix de cette denrée, avaient enjoint aux cultivateurs et marchands de ne garder que les quantités de grains nécessaires à leur consommation et à l'ensemencement des terres, et leur avaient fait défense d'acheter ou de vendre du blé en dehors des marchés. D'autres ordonnances, datant des XVI[e] et XVII[e] siècles, avaient interdit aux laboureurs et aux personnes nobles ou pourvues d'offices de se livrer au commerce des grains, et enjoint à ceux qui voudraient exercer ce commerce de faire enregistrer leurs noms et demeures aux greffes royaux de leur domicile, de déclarer le lieu et le montant de leurs achats, d'approvisionner régulièrement les marchés. En outre, toutes les fois que des disettes éclataient, et il s'en

produisait très souvent, des édits fixaient le prix maximum auquel devaient être vendus le blé et le pain, et interdisaient l'emploi des grains pour tout usage industriel, par exemple dans la fabrication de la bière. En même temps les parlements, considérant que les pouvoirs de police dont ils étaient investis les autorisaient à pourvoir à la sûreté des subsistances dans l'étendue de leurs ressorts, ne manquaient pas alors d'intervenir pour défendre le transport des céréales en dehors des limites de chaque province, pour ordonner la recherche des approvisionnements qui pouvaient exister soit dans les granges des cultivateurs, soit dans les magasins des boulangers et des marchands, ou bien pour poursuivre les ententes réelles ou supposées entre les détenteurs de grains. Des peines sévères, consistant dans l'emprisonnement et dans la confiscation des marchandises, punissaient en effet le délit de coalition ainsi du reste que les autres contraventions aux principales dispositions des règlements. Enfin les exportations de blé étaient prohibées, à moins d'une autorisation spéciale délivrée par le roi. Un arrêt du conseil de 1657 avaient momentanément levé cette prohibition; mais il n'avait pas tardé à être rapporté. Lorsqu'une récolte avait été exceptionnellement abondante et que les prix étaient avilis, le roi permettait la sortie du blé hors du royaume, mais ce n'était en général que pour trois ou six mois, et les mauvaises récoltes étant plus nombreuses que les bonnes, la France était obligée d'importer beaucoup plus de grains qu'elle n'en exportait; il arriva même maintes fois que l'importation fut favorisée par des primes, et que le gouvernement consacra des sommes importantes à des achats de blé étranger, afin d'alimenter Paris ou d'autres grandes villes menacées de famine.

Une législation aussi arriérée avait eu pour conséquence non seulement d'entraver le commerce des céréales en le rendant périlleux, en jetant la défaveur sur ceux qui le pra-

tiquaient et en restreignant ses débouchés, mais encore de décourager l'agriculture, en la privant des bénéfices qu'un régime de liberté lui aurait procurés, et en la condamnant en quelque sorte à des prix peu rémunérateurs. Aussi ne semait-on en blé qu'une partie des terres sur lesquelles on aurait pu en récolter.

Les mauvais résultats des restrictions ainsi apportées à la production et au trafic d'une denrée de première nécessité, avaient fini par devenir manifestes pour les hommes capables de s'élever au-dessus des préjugés vulgaires, et nous avons exposé dans un chapitre précédent que l'un des premiers articles du programme des physiocrates recommandait d'affranchir complètement le commerce des subsistances. Le docteur Quesnay et l'intendant de commerce Gournay furent assez heureux pour convaincre le gouvernement qu'il y aurait avantage à se relâcher des sévérités de la réglementation, et un édit du 17 septembre 1754 autorisa la libre circulation des grains à l'intérieur du royaume, tout en interdisant l'importation et l'exportation par voie de mer. Les facilités accordées par l'édit de 1754 produisirent les meilleurs résultats ; la subsistance du peuple fut assurée, sans que le gouvernement eût à s'en occuper, et non seulement les sociétés d'agriculture fondées par les économistes, mais plusieurs parlements : ceux de Rouen, de Rennes, d'Aix et de Grenoble, ainsi que les États de Bretagne et de Languedoc, demandèrent bientôt que la liberté du commerce des grains fût rendue encore plus complète, et que l'exportation comme l'importation fussent permises. Une déclaration du roi, en date du 27 mai 1763, due au contrôleur général Bertin, confirma les dispositions arrêtées en 1754, et affranchit les ventes et achats de grains d'une partie des entraves qu'y apportaient les règlements ; puis, l'année suivante, le contrôleur général Laverdy compléta la réforme : un édit du mois de juillet 1764 accorda la libre exportation et importation des grains

et farines, « comme propre à animer et à étendre la culture des terres, dont le produit est la source la plus réelle et la plus sûre des richesses d'un État, à entretenir l'abondance par les magasins et l'entrée des blés étrangers, à empêcher que les grains ne soient à un prix qui décourage le cultivateur, à écarter le monopole par l'exclusion sans retour de toutes permissions particulières et par la libre et entière concurrence dans le commerce [1] ». Aucune restriction n'était mise par l'édit à la liberté d'importation ; quant à l'exportation, elle ne devait se faire que par certains ports nominativement désignés et par navires français ; en outre, elle devait être suspendue quand le prix des 100 livres de blé atteindrait sur trois marchés consécutifs 12 livres 10 sous. Pendant plusieurs années ce régime, qui constituait un progrès en dépit des restrictions imposées au commerce extérieur, subsista sans soulever de réclamations ; mais une mauvaise récolte était survenue en 1767, le peuple des villes et des campagnes s'en prit de la rareté des grains à la liberté d'exportation, et il accusa les commerçants d'avoir par leurs spéculations amené la cherté du pain. Une assemblée de police composée des membres du parlement, du prévôt des marchands, de quatorze députés du clergé, de quatorze notables, de quinze représentants des métiers de Paris, des fermiers généraux, etc., se tint à Paris le 6 novembre 1768, et elle réclama l'abrogation de l'édit de 1764. Cette assemblée protesta contre la fatale erreur des « théoriciens » qui avaient déterminé le roi à renoncer à l'ancienne législation ; après avoir dénonçé « le monopole des fermiers avares et des commerçants avides », elle émit le vœu que les consommateurs fussent protégés contre « l'injustice des monopoleurs ». Le procès-verbal de l'assemblée du 6 novembre prouve combien étaient encore répandus, jusque dans les plus hautes classes sociales, l'at-

[1] Extrait du préambule de l'édit de 1764.

tachement aux idées réglementaires et l'opinion qu'un commerce duquel dépendait la subsistance du peuple, devait rester placé sous la haute main du gouvernement. Le parlement partageait absolument cette manière de voir. Aussi adopta-t-il des remontrances pour supplier Louis XV de rapporter ses édits de 1763 et de 1764. Mais le roi ne céda pas. « L'augmentation des prix, répondit-il au premier président, est l'effet des craintes inspirées par les mauvaises saisons, des inquiétudes des esprits faibles ou prévenus, des artifices des gens intéressés ou mal intentionnés, de l'aisance même des laboureurs, cette portion si précieuse de mes sujets. D'après ces considérations, je ne juge pas à propos de changer une loi en matière si délicate, surtout au moment où l'exportation est défendue par la loi même qui l'autorise. Ce changement ne produirait aucun bien, et pourrait à l'avenir être nuisible à mes sujets ».

Le roi malheureusement ne persévéra pas longtemps dans cette ferme attitude. La récolte de 1769 ayant de nouveau accusé un déficit et le pain ayant renchéri, des plaintes se firent entendre de toutes parts, les parlements prirent des arrêtés afin de forcer les laboureurs et marchands à apporter du blé sur les marchés, et à Paris comme en province l'opinion parut réclamer la suppression de la liberté du commerce des céréales. Un livre dû à la plume d'un des écrivains les plus spirituels du dix-huitième siècle, l'abbé Galiani, développa sous une forme piquante les objections qui pouvaient être faites au système sanctionné par les édits de 1763 et 1764. Les *Dialogues sur le commerce des blés* eurent un immense succès ; ils étaient remplis d'épigrammes contre les économistes, pleins de traits et de saillies, et amusants à lire. En somme l'auteur cherchait à établir qu'en ce qui concerne le commerce des grains, il n'y a pas de règles absolues à poser, que le régime qui convient à un peuple ne convient pas à un autre, qu'il faut se laisser guider par les circonstances et qu'en France l'exportation

du blé et de la farine ne devait être permise que moyennant l'acquittement d'un droit de sortie. Les physiocrates ne pouvaient naturellement pas laisser passer sans protestations une thèse semblable, car elle était la condamnation d'un principe qui leur était cher et à la défense duquel ils avaient consacré de nombreux volumes. L'abbé Morellet publia en conséquence une réfutation des dialogues sur le commerce des blés ; le raisonnement en était plus rigoureux, mais la lecture moins agréable que le livre de Galiani. De son côté, Turgot, en sa qualité d'intendant du Limousin, adressa au contrôleur général une série de lettres, afin de lui démontrer qu'on avait tort de reprocher à la liberté du commerce des grains de n'être favorable qu'aux propriétaires fonciers, par la faculté qu'elle leur donnait d'exhausser les prix ; qu'en effet, en permettant aux cultivateurs de tirer de la terre un meilleur parti, elle les exciterait à produire davantage, et que par suite les besoins de la consommation seraient mieux satisfaits. Mais tous ces efforts demeurèrent vains, et un édit du 23 décembre 1770 remit en vigueur les diverses dispositions des anciens règlements : obligation pour toute personne voulant se livrer au trafic des grains de déclarer à la police ses nom, qualité, demeure, le lieu de ses magasins et les actes relatifs à ses opérations commerciales ; obligation de ne vendre et de n'acheter du blé que sur les marchés ; interdiction de transporter des grains d'une province dans une autre, de former entre marchands aucune association, de réaliser des approvisionnements, interdiction de l'exportation, etc.

C'est l'abbé Terray, contrôleur général depuis un an, qui fit rendre l'édit du 23 décembre 1770, et en adoptant cette mesure Terray se proposait moins de réagir contre l'œuvre libérale de ses prédécesseurs que de rendre possible une combinaison financière d'une extrême importance. Il existait en effet depuis le règne de Louis XIV une *administration des blés du roi*, qui avait été créée en vue de remédier aux

disettes, et qui en 1765 avait été donnée à ferme à une société de capitalistes, à laquelle un sieur Malisset, ancien boulanger à Paris, avait servi de prête-nom. Cette société s'était engagée à entretenir en bon état et à conserver intact l'approvisionnement qui avait été formé aux frais du Trésor et elle avait reçu l'autorisation de vendre, aux cours des marchés, les grains et farines qui se trouvaient dans les magasins de l'État, quitte à les remplacer par d'autres de même qualité et quantité. Elle s'était immédiatement livrée à des achats et à des ventes qui lui avaient procuré des bénéfices que la rumeur publique avait grossis, et qui en tout cas inspirèrent à Terray la pensée d'intéresser l'État dans l'affaire. Il résilia donc le bail Malisset, institua une régie à la tête de laquelle il plaça deux directeurs, décida que les entraves apportées par l'édit de 1770 au transport et à la vente des grains ne lui seraient pas applicables et lui donna mission de procéder à des achats dans les provinces où le blé serait le moins cher, afin de le répartir entre celles qui en manqueraient. C'était dénaturer par une extension abusive les attributions de l'ancienne administration des blés du roi, c'était tenter l'établissement du monopole du commerce des grains, c'était désorganiser le négoce par l'intervention d'agents opérant avec les fonds de l'État, et placés vis-à-vis des commerçants dans une situation privilégiée. La régie des grains avait, on le voit, à peu près la certitude de donner de beaux résultats au point de vue pécuniaire, mais elle avait par contre bien des chances d'exciter un mécontentement général, surtout si le prix du pain ne diminuait pas. Or, c'est ce qui arriva, car la réglementation est loin de favoriser l'abondance ; la marchandise ne pouvant pas se vendre librement se fit au contraire rare et chère, et le peuple se mit à murmurer. Les agents de la régie ne tardèrent pas à être accusés d'amener la hausse et la baisse à leur gré, le bruit se répandit que le contrôleur général et le roi lui-même étaient les associés de cette

bande d'accapareurs, suivant le terme de l'époque, qu'on voyait dans toutes les provinces spéculer sur les blés, et on flétrit la régie des grains du nom odieux de *pacte de famine.* « On a beaucoup écrit sur le *pacte de famine;* c' est une affaire dont les bruits populaires ont considérablement grossi l'importance, mais il n'est pas douteux que les opérations sur les blés qui en ont été la conséquence n'aient été accompagnées de vols, de dilapidations coupables, de spéculations honteuses qu'on est en droit de dénoncer et de flétrir, quoiqu'aucun historien ait jamais pu en établir exactement le compte, ni dresser la liste de ceux qui y avaient fait fortune ou qui en avaient retiré quelque avantage[1]. » La régie constituée par Terray eut toutefois un bon côté : elle dégoûta la France du système qui avait permis sa création, et prépara les esprits à l'affranchissement du trafic des céréales.

Dès le mois d'août 1774, la question de savoir s'il convenait de renouveler le monopole de l'approvisionnement des grains, se posa dans les conseils de Louis XVI. Le roi s'entretint de cette question avec la reine. Renseignée par Mercy, elle lui expliqua que le monopole avait eu pour conséquences le renchérissement du pain et un grand mécontentement dans le peuple, sur certains points même des troubles, et d'après ses conseils l'abandon du monopole fut décidé[2]. Mais cela ne suffisait pas à Turgot, et malgré la résistance qu'il rencontra de la part de collègues plus timides, qui craignaient que la brusque proclamation de la liberté n'eût des inconvénients[3], il fit signer le 13 septembre 1774 le célèbre arrêt

[1] Turgot, par Léon Say, p. 99. Voir le *Pacte de famine*, par Léon Biollay, ouvrage qui contient des recherches pleines d'intérêt.

[2] « Quand le public saura la source de cette décision, il est certain que cela fera un grand effet et augmentera infiniment l'attachement du public pour la Reine. » (Lettre de Mercy à Marie-Thérèse, 15 août 1774, II, 221).

[3] Bertin qui était resté membre du Conseil et qui avait dans ses attributions l'agriculture, écrivait entre autres à Turgot : « Les pièces que vous m'avez adressées, en faisant renaître mes espérances et pour le

du Conseil qui rendit libre le commerce des grains dans l'intérieur du royaume. Cet arrêt est précédé d'un long exposé des motifs, dans lequel sont développées avec une grande force de logique les considérations qui poussaient le gouvernement à renoncer aux prohibitions consacrées par l'édit de 1770. La dissertation qui accompagnait l'arrêt du Conseil condamnait, au moyen de raisonnements irréfutables, le système adopté sous le règne précédent, afin de prémunir le peuple contre la défiance aveugle qu'il éprouvait alors à l'égard d'un régime de liberté; elle s'efforçait de l'éclairer, en lui montrant que l'activité et l'intelligence des négociants, surexcitées par le stimulant de l'intérêt personnel, sont très supérieures à la vigilance souvent engourdie de l'Etat. Aujourd'hui cette thèse peut paraître banale, à force d'être vraie, mais sous Louis XVI elle était loin d'être acceptée par tout le monde : les partisans de la réglementation et de l'action exclusive de l'Etat la trouvaient fausse et dangereuse. D'autre part, les hommes imbus des idées philosophiques, les partisans des doctrines économiques, et tous ceux qui avaient souffert du changement de législation opérée en 1770, ne pouvaient qu'applaudir aux motifs mis en avant par Turgot pour légitimer l'arrêt du 13 septembre. Il faut se rappeler ce conflit d'opinions et de passions contraires, pour comprendre la profonde impression que cet arrêt fit sur les contemporains.

bien général et pour celui de mon département, ont renouvelé tous mes regrets sur le passé. Ne croyez pourtant pas que ce soit là ce qui me fait rabâcher sur le passé, comme je le fais dans les observations ci-jointes. C'est certainement pour répondre de mon mieux à l'honnêteté que vous mettez vis-à-vis de moi et à votre confiance. Je vous réponds comme je ferais à mon frère. Je n'ai qu'une inquiétude comme vous le verrez; je la fonde précisément sur votre zèle pour le bien. Je vous exhorte à mettre dans votre marche toute la lenteur de la prudence. J'irais jusqu'à vous inviter, si cela vous était possible comme à moi, et si vous n'aviez pas depuis longtemps pris couleur, à masquer vos vues et votre opinion vis-à-vis de *l'enfant* que vous avez à gouverner et à guérir. » Par ce mot *l'enfant*, Bertin désignait le peuple peu instruit de ses intérêts, et porté à s'en prendre à la liberté du commerce du renchérissement que pouvait produire une mauvaise récolte.

Le préambule commence par établir que les approvisionnements sont mieux assurés par le commerce libre que par le monopole : « Les négociants, par la multitude des capitaux dont ils disposent, par l'étendue de leurs correspondances, par l'économie qu'ils savent mettre dans leurs opérations, ont des moyens et des ressources qui manquent aux administrateurs les plus éclairés et les plus actifs. Leur vigilance excitée par l'intérêt prévient les déchets et les pertes ; leur concurrence rend impossible tout monopole, et le besoin continuel où ils sont de faire rentrer leurs fonds promptement pour entretenir leur commerce, les engage à se contenter de profits médiocres... Plus le commerce est libre, animé, étendu, plus le peuple est promptement, efficacement et abondamment pourvu. Les prix sont d'autant plus uniformes ; ils s'éloignent d'autant moins du prix moyen et habituel sur lequel les salaires se règlent nécessairement. Les approvisionnements faits par les soins du gouvernement ne peuvent avoir les mêmes succès. Son attention, partagée entre trop d'objets, ne peut être aussi active que celle des négociants, occupés de leur seul commerce. Il connaît plus tard, il connaît moins exactement et les besoins et les ressources. Les agents qu'il emploie, n'ayant aucun intérêt à l'économie, achètent plus chèrement, transportent à plus grands frais, conservent avec moins de précautions. Il se perd et il se gâte beaucoup de grains. Ces agents peuvent, par défaut d'habileté ou même par infidélité, grossir à l'excès la dépense de leurs opérations. Ils peuvent se permettre des manœuvres coupables à l'insu du gouvernement. Lors même qu'ils en sont le plus innocents, ils ne peuvent éviter d'en être soupçonnés, et le soupçon rejaillit toujours sur l'administration qui les emploie et qui devient odieuse au peuple, par les soins mêmes qu'elle prend pour le secourir. » Ces dernières phrases étaient, en termes d'ailleurs mesurés, la condamnation formelle des procédés suivis par l'abbé Terray, et

l'explication de l'animosité qu'ils avaient soulevée contre le gouvernement. Puis le préambule continue ainsi : « Le seul motif qui ait pu déterminer les administrateurs à préférer ces mesures dangereuses aux ressources naturelles du commerce libre, a sans doute été la persuasion que le gouvernement se rendrait par là maître du prix des subsistances, et pourrait, en tenant les grains à bon marché, soulager le peuple et prévenir ses murmures. L'illusion de ce système est pourtant aisée à reconnaître. Se charger de tenir les grains à bon marché lorsqu'une mauvaise récolte les a rendus rares, c'est promettre au peuple une chose impossible, et se rendre responsable à ses yeux d'un mauvais succès inévitable... Non seulement le renchérissement est inévitable, mais il est l'unique remède possible de la rareté, en attirant la denrée par l'appât du gain. Car, puisqu'il y a un vide, et que le vide ne peut être rempli que par les grains réservés des années précédentes ou apportés d'ailleurs, il faut bien que le prix ordinaire de la denrée soit augmenté du prix de la garde ou de celui du transport... Quelques moyens que le gouvernement emploie, quelques sommes qu'il prodigue, jamais, et l'expérience l'a montré dans toutes les occasions, il ne peut empêcher que le blé ne soit cher quand les récoltes sont mauvaises. »

Quelle admirable leçon d'économie politique ! Est-il possible de mieux démontrer qu'il y a des lois naturelles qui s'imposent même à l'État, et que la toute-puissance du gouvernement ne peut pas changer la nature des choses ? Jamais encore les Français n'avaient entendu le roi proclamer que la liberté est supérieure à la réglementation, que l'initiative des citoyens l'emporte sur le zèle de l'administration, que celle-ci est sujette à l'erreur et que, même quand elle poursuit le bien, elle peut ne pas l'atteindre. Dans une monarchie où le pouvoir était à peu près absolu, où le peuple était habitué à tout attendre de l'initiative de l'autorité centrale, et où les maximes pratiquées par

Louis XIV et Colbert étaient encore celles des personnages officiels, un semblable aveu était bien fait pour surprendere et pour ouvrir aux gouvernés des horizons nouveaux. Aussi Voltaire écrivit-il à d'Alembert[1] : « Je viens de lire le chef-d'œuvre de M. Turgot. Il me semble que voilà de nouveaux cieux et une nouvelle terre. » Dans une autre lettre il s'applaudissait de ce que l'arrêt du Conseil était motivé : « on n'avait point encore vu d'édits dans lesquels le souverain daignât enseigner son peuple, raisonner avec lui, l'instruire de ses intérêts, le persuader avant de lui commander. » L'auteur de la *Correspondance secrète*[2] ne se montre pas moins enthousiaste de l'arrêt et de son préambule: « aucun ministre, sans en excepter les Sully, les Colbert, les d'Argenson, n'a fait parler à nos maîtres un langage plus noble et plus doux. C'est vraiment le ton d'un père qui fait part à ses enfants des mesures qu'il a prises pour assurer leur bien-être, et qui désire que leur soumission soit aussi éclairée que volontaire. Enfin la nation a lu avec transport dans cet édit les mots de propriété et de liberté, retranchés depuis longtemps du dictionnaire de nos rois[3] .»

[1] Lettre du 30 septembre 1774.
[2] Métra, I, 108.
[3] La poésie célébra elle aussi l'initiative prise par Turgot. Voici la fin d'une idylle intitulée : *l'Espérance*, et publiée en 1775 :

« Grâce te soit rendue, ô notre jeune prince,
Pour le choix bienfaisant qu'a su former ton cœur !
Turgot faisait fleurir une vaste province,
Tu veux que tout l'État lui doive son bonheur.
Vois déja de quel zèle il suit ce noble ouvrage !
Sourd aux clameurs de ses vils ennemis,
Soutiens de ton pouvoir son généreux courage.
Liberté pour nos champs ! Ce don est le seul gage
De tous les biens qu'il t'a promis.
Oui, si ton cœur touché de nos misères
Veut rendre à nos hameaux la richesse et la paix,
Si, jusqu'à ce jour le plus tendre des pères,
Tu veux toujours répondre à tes premiers bienfaits,
Donne, donne à Turgot ta pleine confiance,
Vois comme les méchants en ont déjà pâli. »

Berquin, *Idylles*, II, 21.

Quant au public, il accueillit en général avec faveur la liberté qui lui était rendue. Le monopole des approvisionnements et les gênes apportées depuis quatre ans au commerce des grains avaient trop mal réussi, pour qu'il ne vît pas avec plaisir consacrer un régime différent. Malheureusement la récolte fut mauvaise, les prix montèrent, les commerçants ne furent pas partout en mesure de satisfaire aux besoins des consommateurs, et le blé fit défaut, ou du moins fut rare, sur certains marchés; des manœuvres, qui paraissent imputables aux adversaires du contrôleur général, excitèrent le mécontentement de la foule toujours si facile à égarer, et au printemps de 1775 des désordres éclatèrent à Dijon, Meaux, Pontoise, Saint-Germain, Vernon, Beauvais, Paris, et jusque dans Versailles. Turgot montra en présence de ces troubles beaucoup de fermeté. Louis XVI ayant cru devoir ordonner, afin de calmer les factieux, l'abaissement du prix du pain à deux sous la livre, le contrôleur général, qu'il avait immédiatement mandé auprès de lui, lui représenta le danger d'une concession qui semblait arrachée par la violence, et, avec l'autorisation du roi, il enjoignit aux boulangers de ne livrer le pain qu'au prix coûtant. Il fit en outre garder par des soldats les boulangeries et une ordonnance de police rendue à son instigation défendit sous des peines sévères « à toutes personnes de s'introduire de force chez les boulangers. » Puis, se défiant de la vigilance du lieutenant de police Le Noir, qu'il savait être partisan de la fixation officielle du prix du pain, il obtint qu'il fût remplacé par un intendant du commerce tout dévoué à ses idées, M. Albert; il donna une grande publicité à une ordonnance contre les attroupements, et il promulgua une déclaration en date du 5 mai 1775, « portant attribution aux prévôts généraux des maréchaussées de la connaissance et du jugement des crimes et excès » commis dans les villes et villages ou sur les routes, au détriment des meuniers, boulangers, marchands et voituriers de grains et de farines.

En même temps, d'accord avec lui, le ministre de la guerre rassembla des troupes dans Paris et Versailles, et envoya des détachements dans les campagnes : quelques perturbateurs furent arrêtés, les autres furent dispersés. Cet ensemble de mesures eut un effet presque immédiat : la tranquillité se rétablit; les fermiers, se sentant protégés, envoyèrent du blé sur les marchés, et bientôt les prisonniers furent relâchés. L'émotion populaire était d'ailleurs en grande partie factice, et elle ne s'était manifestée que dans le bassin de la Seine, c'est-à-dire dans les trois seules généralités de Paris, Rouen et Dijon ; elle se calma sans laisser de traces. Les ennemis de Turgot cherchèrent à grossir l'importance des événements qui viennent d'être relatés, en leur donnant le nom de *guerre des farines*, mais en somme ils ne troublèrent pas sérieusement le pays. Ils permirent au contrôleur général de donner au roi une leçon dont plus tard il aurait dû se souvenir : c'est qu'un parti une fois pris, il faut s'y tenir, et qu'avec de la décision on triomphe des résistances, si même on ne les prévient pas.

Non seulement Turgot maintint intacte la liberté du commerce des céréales, mais il la compléta par des mesures qui étaient propres à diminuer la cherté du pain. Trois arrêts du Conseil, en date des 24 avril, 3 juin et 23 juin 1775, acccordèrent des primes à l'importation des grains étrangers, suspendirent la perception des droits d'octroi sur le blé dans plusieurs villes et supprimèrent à Rouen les offices privilégiés des marchands et porteurs de grains [1]. Cette

[1] Le préambule de l'édit relatif à l'affranchissement du commerce des grains à Rouen fait connaître que dans cette ville ce commerce « est uniquement permis à une compagnie de marchands privilégiés créés en titre d'office au nombre de cent douze, que les fonctions de ces marchands privilégiés ne peuvent avoir d'autre effet que de les rendre seuls arbitres du prix des grains;... que les acheteurs ne sont libres ni de choisir les porteurs qu'ils veulent employer, ni de convenir de gré à gré du prix de leurs salaires; que le droit de faire ces transports, au moyen d'un prix déterminé et taxé est réclamé par quatre-vingt-dix porteurs, chargeurs et déchargeurs de grains, dont les offices sont très anciennement créés;... que le droit de banalité, attaché aux cinq moulins qui appar-

politique logique et vigoureuse convainquit le pays que le temps des expédients était passé, et que le contrôleur général obéissait à des principes arrêtés. La confiance qu'il manifestait dans la liberté était de nature à faire d'autant plus d'impression, qu'il s'en remettait à elle d'assurer à bon marché la subsistance du peuple. Or, dans la seconde moitié du dix-huitième siècle, malgré les progrès de l'agriculture et le développement imprimé à la confection des routes, on vivait dans la crainte perpétuelle des disettes. Voilà un souci que nous avons maintenant peine à comprendre, mais qui n'en était pas moins jadis pour le gouvernement une cause de fréquentes inquiétudes. Quelle différence entre cette époque et la nôtre ! Et est-il rien qui prouve mieux les immenses progrès accomplis de notre temps ? Aujourd'hui on redoute l'envahissement des blés étrangers, et un avilissement du prix des grains qui découragerait notre agriculture. Au contraire sous Louis XVI la préoccupation générale était d'éviter la famine et la cherté excessive du pain. Il fallait donc à un ministre un véritable courage pour déclarer hautement que le gouvernement ne se mêlerait pas de cette grosse question, et que c'était aux citoyens à se tirer eux-mêmes d'affaire.

Mais le commerce des céréales n'était pas seul entravé par l'immixtion administrative : la production vinicole était arrêtée, dans le midi de la France, par tout un réseau de prohibitions barbares et de privilèges vexatoires. Turgot fit une étude complète des conditions auxquelles étaient soumises la circulation, la vente et l'exportation des vins ; il fut révolté par la masse d'abus et d'erreurs dont il constata

tiennent à la ville de Rouen, emporte la défense aux boulangers de la ville d'acheter ou d'employer d'autres farines que celles qui proviennent desdits moulins, et que même, ces dits moulins ne pouvant suffire à la consommation, l'on ne se relâche de cette défense qu'en obligeant les boulangers de payer au fermier de la localité le droit de mouture sur les farines qu'ils sont obligés de faire fabriquer ailleurs. » Telles étaient les conséquences auxquelles conduisait sur une foule de points du territoire le régime de la réglementation commerciale.

l'existence, et par un édit du mois d'avril 1776, il accorda aux producteurs ainsi qu'aux marchands le bénéfice d'un régime de liberté. Quoique cet édit n'ait pas la même notoriété que celui spécial aux grains, il ne mérite pas moins d'être signalé à l'attention, car en contribuant aux progrès de la culture de la vigne, il a enrichi nos provinces méridionales. En outre, l'état de choses dépeint dans le préambule qui précède l'édit est si différent de celui qui existe aujourd'hui, qu'on s'étonne presque qu'il subsistât encore, moins de quinze ans avant la Révolution française. « Les propriétaires des vignobles situés dans la sénéchaussée de Bordeaux, expose le préambule, sont en possession d'interdire la consommation et la vente, dans la ville de Bordeaux, de tout autre vin que celui du crû de la sénéchaussée..... Le Languedoc, le Périgord, l'Agénois, le Quercy, et toutes les provinces traversées par cette multitude de rivières navigables qui se réunissent sous les murs de Bordeaux, non seulement ne peuvent vendre leurs vins aux habitants de cette ville qui voudraient les acheter, mais de plus, ces provinces ne peuvent même pas profiter librement, pour les vendre aux étrangers, de cette voie que la nature leur offrait pour communiquer avec toutes les nations commerçantes. Les vins du Languedoc n'ont pas la liberté de descendre la Garonne avant la Saint-Martin ; il n'est pas permis de les vendre avant le 1er décembre. On ne souffre pas que ceux du Périgord, de l'Agénois, du Quercy et de toute la Haute-Garonne, arrivent à Bordeaux avant les fêtes de Noël. Les propriétaires des vins du haut-pays n'ont pas même la ressource de laisser leurs vins à Bordeaux, pour les y vendre, après un an de séjour : aucun vin étranger à la sénéchaussée de Bordeaux ne peut rester dans cette ville passé le 8 septembre. Le propriétaire qui n'a pas pu vendre le sien à cette époque n'a que le choix, ou de le convertir en eau-de-vie, ou de le faire ressortir de la sénéchaussée en remontant la rivière. » Dernière précaution prise contre

les vins récoltés en dehors de la sénéchaussée de Bordeaux: « Ils doivent être renfermés dans des futailles d'une forme particulière, dont la jauge est moins avantageuse pour le commerce étranger. Ces futailles, reliées avec des cercles en moindre nombre et d'un bois moins fort, sont moins durables et moins propres à soutenir les voyages de long cours que les tonneaux affectés exclusivement aux vins de Bordeaux. » Voilà ce qui se passait, grâce à de fort anciens règlements et à la jurisprudence rigoureuse du parlement de Bordeaux, dans la province de France la plus renommée pour les produits de ses vignobles ! Mais ailleurs il en allait à peu près de même. Ainsi un grand nombre de villes du Quercy, de la Guienne, du Périgord, celles mêmes qui se plaignaient des rectrictions apportées à leur commerce par la ville de Bordeaux, s'étaient arrogé, souvent sans titre légal, « le droit de refuser le passage aux vins des autres villes, et de ne laisser vendre dans leur enceinte que le vin produit par leur territoire » ; de même, plusieurs villes du Dauphiné et de la Provence interdisaient à leurs habitants de consommer du vin dit étranger, soit d'une façon absolue, soit jusqu'à ce que le vin de leur propre territoire fût vendu ; enfin à Marseille, dont le territoire ne pouvait pourtant pas produire assez de vin pour la consommation de sa nombreuse population, l'entrée des vins non marseillais était défendue sous des peines sévères, qui, il est vrai, n'empêchaient pas une contrebande effrénée, et leur introduction en vue de l'exportation n'était permise que depuis vingt-cinq ans. « De telles entraves, conclut le préambule, sont funestes à la nation entière, qui perd ce que l'activité d'un commerce libre, ce que l'abondance de la production, le progrès de la culture des vignes et ceux de l'art de faire les vins, animés par la facilité et l'étendue du débit, auraient répandu dans le royaume de richesses nouvelles..... C'est l'intérêt du royaume entier que nous avons à peser ; ce sont les intérêts et les droits de tous nos sujets, qui, comme

acheteurs et comme vendeurs, ont un droit égal à débiter leurs denrées et à se procurer les objets de leurs besoins à leur plus grand avantage ; c'est l'intérêt du corps de l'État, dont la richesse dépend du débit le plus étendu des produits de la terre et de l'industrie, et de l'augmentation de revenu qui en est la suite. » En conséquence, l'édit d'avril 1776 révoqua tous arrêts, règlements et lettres patentes « portant empêchement à l'entrée, au débit, à l'entrepôt et au transport par terre, par mer ou par les rivières, des vins et eaux-de-vie du royaume. » Aucune mesure ne pouvait être plus avantageuse aux provinces méridionales, que l'ancienne législation ruinait comme à plaisir. A partir de la réforme de Turgot, elles eurent intérêt à développer la culture de la vigne, car elles purent vendre leurs vins plus avantageusement. Le reste de la France en profita aussi, sa consommation étant mieux assurée. Les bienfaits résultant de la nouvelle liberté dont Turgot avait doté son pays furent du reste si vite et si vivement appréciés, qu'aucune réaction ne prévalut contre elle, et alors qu'on restreignait la liberté du commerce des grains, celui des vins resta libre : son affranchissement, une fois prononcé, a été définitif.

II

L'arrêt sur la liberté du commerce des céréales fut suivi de près par un acte qui est d'ordre politique, mais dont nous sommes obligé de parler, à cause des obstacles qui en résultèrent pour l'adoption des réformes. Il s'agit du rappel des parlements.

Le nouveau roi rétablirait-il les corps judiciaires qu'avait frappés son aïeul ? Cette question se posa dès l'avènement

de Louis XVI, et elle eut le don de passionner immédiatement les esprits. Lorsque le roi reçut les hommages du parlement qu'avait institué Maupeou, on le blâma de cette condescendance. Les magistrats qui composaient ce corps partageaient en effet l'impopularité du ministre qui les avait choisis. Ils passaient pour de serviles instruments de ses volontés, et jamais en France on n'a respecté les tribunaux dont l'indépendance peut être à bon droit suspectée. On attendait avec impatience le rétablissement des anciens parlements, et on était persuadé qu'un jeune roi, résolu à effacer les mauvais souvenirs du règne précédent et à rendre à la nation les garanties qu'elle trouvait dans l'existence des cours souveraines, ne tarderait pas à les reconstituer telles qu'elles étaient organisées avant 1771. La lettre suivante [1] écrite le 20 juillet 1774 par la comtesse de Boufflers au roi Gustave III explique fort bien les sentiments qui dominaient alors : « On avait écrit sur la statue d'Henri IV : *resurrexit;* on vient d'écrire le même mot sur celle de Louis XV. On se plaint de quelques prodigalités, on accuse le retardement des réformes... La continuation de l'exil des magistrats est un sujet de mécontentement général parmi les gens de bien. On pense qu'il n'y avait pas un moment à perdre pour finir le malheur de tant de familles qui souffrent sans l'avoir mérité... Votre Majesté ne peut se représenter combien de vexations nous avons souffertes en si peu de temps, faute d'avoir un moyen de réclamation auprès du roi. Le souverain n'a que cette voie du parlement en France pour connaître la vérité et pour entendre quelques maximes saines, quand tout ce qui l'entoure est corrompu par l'ignorance, la flatterie ou l'intérêt. Si, dans les provinces, la noblesse ou le peuple éprouvent quelque injustice de la part des intendants, à qui peuvent-ils se plaindre? Le contrôleur général, qui veut de l'argent à toute force, devient partie

[1] *Gustave III et la Cour de France*, par Geffroy, I, 289,

dans l'affaire, et n'abandonne pas ceux dont il a besoin. » Tel était bien le service qu'au siècle dernier les Français attendaient du parlement. Comme il était le seul corps qui osât résister aux ministres, au despotisme ministériel, suivant l'expression alors usitée, et qui eût qualité pour adresser au roi des remontrances, on le considérait comme le protecteur des faibles, comme le défenseur des intérêts des contribuables. On ne doutait pas que le jour où il serait rétabli, il ne protestât contre les abus qu'il viendrait à découvrir, et sa disparition semblait assurer l'impunité des exactions.

Le renvoi de Maupeou et de Terray, le 24 août 1774, fut une première satisfaction donnée à l'opinion; mais le roi s'en tiendrait-il là? Dans le public on n'hésita pas à croire que la disgrâce de Maupeou serait suivie de près par « le rétablissement des anciennes cours du parlement, toujours demeurées chères à la nation, malgré tous leurs torts [1]. » Cependant les opinions étaient divisées à ce sujet dans le Conseil du souverain. Turgot, qui en bon physiocrate, n'aimait pas les assemblées dotées de pouvoirs politiques [2], et qui, en ministre prévoyant, craignait les difficultés que l'opposition probable des parlements susciterait à la réalisation des réformes par lui projetées, aurait voulu que les choses restassent en l'état [3]. Maurepas au contraire, n'ayant pas le même goût pour les innovations, ne redoutait pas d'en compromettre le succès; en outre, il attachait du prix

[1] *Correspondance secrète*, I, 52.

[2] Dans son célèbre mémoire sur les municipalités il disait à Louis XVI : « La plus grande de toutes les puissances est une conscience pure dans ceux à qui la providence a remis l'autorité. Votre Majesté, tant qu'elle ne s'écartera pas de la justice, peut donc se regarder comme un législateur absolu. ».

[3] Il pensait sur ce point comme le chancelier Maupeou. Lorsqu'il apprit que le roi lui redemandait les sceaux, celui-ci dit au duc de la Vrillière, en faisant allusion à l'attitude probable des parlements une fois rétablis : « J'ai fait gagner au roi un procès qui durait depuis trois cents ans; il veut le reperdre, il en est le maître. » (*Correspondance secrète*, I, 65).

à la popularité que lui vaudrait la réintégration dans leurs fonctions de magistrats frappés par Maupeou, et afin de consolider sa position de premier ministre, il ne voyait que des avantages à ce qu'ils empêchassent l'influence de Turgot de devenir prépondérante. Enfin il appartenait à une famille de robe, son grand-père avait été chancelier, et sa femme, qui exerçait sur son esprit un grand ascendant, avait autant de sympathie pour l'ancienne magistrature que de dédain pour la nouvelle. Toutes ces considérations rendaient le premier ministre favorable au rappel des parlements. Placé entre ces deux opinions opposées, Louis XVI hésita quelque temps; cependant il finit par suivre l'impulsion de Maurepas, et cela était fatal, car non seulement le vœu général se prononçait dans le même sens [1]; mais Turgot lui-même était gêné pour soutenir la thèse opposée. Il avait en effet

[1] « Depuis le grand changement que vous savez être arrivé dans le ministère de cette cour, on a été dans l'attente des réformes utiles que les abus en toutes les branches du gouvernement rendent nécessaires et même urgentes... L'objet le plus important de tous est celui des parlements, et on ne sait comment s'y prendre pour remettre à cet égard les choses à peu près dans l'état où elles étaient avant que le chancelier Maupeou eût tout bouleversé. Cette opération est également difficile et nécessaire parce que d'une part, il faut rétablir la justice et l'ordre, et que d'un autre côté, il s'agit dans ce grand ouvrage de ne point compromettre l'autorité de la cour. » (Mercy à Neny, lettre du 28 septembre 1774 ; *Correspondance*, II, 241). — La *Correspondance secrète* (12 septembre 1774, I, 66) développait des considérations analogues : « C'est une opération délicate qui demande beaucoup de sagesse, de précautions, de moyens pour ne pas anéantir l'autorité du monarque, et ne pas faire de la monarchie un gouvernement populaire, en mettant le roi dans la dépendance d'un corps qui a souvent excédé les bornes de son autorité. C'est cet embarras dans le choix des moyens qui suspend ce grand événement, que les uns craignent et que les autres espèrent. En effet il est dangereux de dire à la nation : Vous voyez par cet exemple que si vous m'obéissez, vous serez tôt ou tard la victime de votre obéissance; si au contraire vous me résistez, vous serez récompensés. » Une épigramme que rapporte Bachaumont (XXVII, 285) résume très bien les motifs que l'on donnait pour et contre le rétablissement de l'ancien parlement :

De nos deux parlements l'extrême différence
Doit, pour les rapprocher, causer de l'embarras.
Thémis les a pesés dans sa juste balance :
Et l'antique est trop haut, le moderne trop bas.

beaucoup contribué à la disgrâce de Terray et de Maupeou ; il ne pouvait donc guère se refuser à réparer un des principaux torts qui leur fussent reprochés. En vain les philosophes, ennemis de la magistrature qui avait à maintes reprises condamné leurs ouvrages, et prêts à trouver acceptable le pouvoir absolu, pourvu qu'il gouvernât conformément à leurs idées, regrettèrent le triomphe qu'on allait ménager aux adversaires de leurs doctrines ; en vain Voltaire s'étonna « qu'on voulût sacrifier le nouveau parlement, qui n'avait su qu'obéir au roi, à l'ancien qui n'avait su que le braver [1] » : Louis XVI rappela les magistrats exilés et leur enjoignit de retourner au palais. Dans un lit de justice tenu le 12 novembre 1774, il fit enregistrer des édits, portant suppression des conseils supérieurs et rétablissement de l'ancien parlement. Le soir Paris illumina [2]. Puis les parlements de province furent successivement réinstallés ; le Châtelet et la Cour des aides furent également rétablis.

La plupart des historiens blâment Turgot d'avoir consenti au rappel des anciennes cours souveraines. Ils lui reprochent de n'avoir pas compris qu'avec l'esprit rétrograde qui les possédait, elles rendraient presque impossible l'accomplissement des réformes qui seules auraient pu épargner à la France une prochaine révolution. Mais ils se trompent : Turgot avait si bien deviné les embarras que les parlements causeraient à la royauté dans ses tentatives libérales, qu'il avait pris des précautions contre leur mauvais vouloir et leurs empiètements. Dans le lit de justice du 12 novembre, il fit enregistrer un édit en 28 articles sur la discipline du parlement, contenant entre autres dispositions, interdiction à chacun de ses membres de suspendre l'exercice de leurs fonctions, sous peine de forfaiture. En

[1] Voltaire, *Correspondance générale*, XV, 229.

[2] « On ne peut peindre l'enthousiasme et la joie dont ont été saisis la cour et la capitale, le jour et le lendemain du lit de justice. » (*Correspondance secrète*, I, 111).

outre, un autre édit rétablissait le grand conseil et lui attribuait compétence pour siéger à la place du parlement, si ce corps venait à interrompre le cours de la justice. Appliqués par un gouvernement ferme, ces édits auraient suffi pour vaincre les résistances parlementaires. Au surplus, si Turgot s'est prêté au rappel des parlements, c'est parce que l'état des esprits ne lui permettait réellement pas d'agir d'une autre façon ; c'est parce que la bourgeoisie et même la noblesse n'auraient pas compris qu'un prince disposé à supprimer les abus, ne rétablît pas les seuls corps constitués qui, dans un pays privé d'assemblées délibérantes, avaient le droit, sinon en vertu des antiques constitutions de la monarchie, du moins en vertu d'usages séculaires, de parler au nom de la nation. « On a dû observer, a écrit un des membres marquants de l'Assemblée constituante[1], dans tout le cours du règne de Louis XVI, qu'il a constamment cédé à ce qu'il a cru le vœu de la nation. Il le montra, dès son avènement au trône, en rappelant les parlements exilés et en renversant l'ouvrage de la vengeance de Maupeou. Les parlements étaient regardés par une partie de la nation, sinon comme un appui, au moins comme une espérance. Leurs faibles et inutiles et souvent fallacieuses remontrances offraient du moins une barrière au despotisme dont tout le monde était lassé. » La réintégration des cours supprimées par Maupeou a donc été une victoire de l'opinion libérale, et elle est un des symptômes les plus caractéristiques du désir qu'avait la France, quinze ans avant la Révolution, de posséder des garanties contre les abus du pouvoir absolu. Les témoignages abondent sur ce point. Ainsi un fin observateur, le duc de Lévis, si hostile qu'il fût au retour des parlements, rapporte en ces termes le langage tenu par les partisans de cette mesure : « Sans le parlement, quelle serait la sauvegarde des citoyens?

[1] Rabaut-Saint-Étienne, *Précis historique de la Révolution française*, 25.

Depuis que les États généraux ne s'assemblent plus, tous les pouvoirs sont concentrés dans les mains du monarque; il augmente à son gré les impôts, sans terme ni mesure; il modifie sans cesse les lois politiques, civiles et religieuses; enfin la propriété, la liberté, l'existence des Français n'ont point de garantie. Oui, sans l'intervention énergique de ces magistrats intègres et considérés, on serait comme en Orient, soumis sans réserve aux caprices des favoris et des maîtresses[1]. »

Au vrai, pour qu'on pût enlever aux parlements la haute influence qui leur appartenait depuis si longtemps, pour qu'on leur déniât la qualité qu'ils avaient prise d'intermédiaires entre le roi et son peuple, il aurait fallu qu'on fût dès lors décidé à s'adresser à la nation elle-même. La Cour des aides y songea, et entraînée par son président, l'illustre Malesherbes, elle demanda formellement la convocation des États généraux, dans des remontrances en date du 6 mai 1775.

Après avoir exposé les maux causés par une fiscalité excessive et les vices d'un système d'impôts qui frappait les contribuables en raison inverse de leurs revenus, ces remontrances font ressortir que beaucoup de ministres ont cherché à étendre leur autorité et sont parvenus à soumettre les provinces au despotisme, sans aucun bénéfice pour le roi. Dans leurs efforts pour reculer les bornes du pouvoir central,ils sont soutenus par les grands du royaume, intéressés à s'exonérer des impositions et à accroître les dépenses publiques auxquelles ils ne contribuent que dans une faible proportion. « Sur tous ces objets, continue la cour, il existe nécessairement deux partis dans un royaume: d'un côté, tous ceux qui approchent du souverain, de l'autre, tout le reste de la nation. Il faut donc qu'un roi qui veut être juste puise ses sentiments dans son propre cœur, et

[1] Duc de Lévis, *Souvenirs et Portraits*, 256.

ses lumières dans celles de la nation entière. Mais comment établir une relation entre le roi et la nation, qui ne soit pas interceptée par tous ceux dont le roi est entouré? Nous ne devons point vous le dissimuler, Sire, le moyen le plus simple, le plus naturel, le plus conforme à la constitution de cette monarchie, serait d'entendre la nation elle-même assemblée, ou du moins de permettre des assemblées de chaque province. Personne ne doit avoir la lâcheté de vous tenir un autre langage; personne ne doit vous laisser ignorer que le vœu unanime de la nation est d'obtenir des États généraux, ou du moins des états provinciaux. Nous savons aussi que depuis plus d'un siècle la jalousie des ministres, et peut-être celle des courtisans, s'est toujours opposée à ces assemblées nationales... Ces difficultés seront aisément surmontées quand Votre Majesté le voudra. » Seuls les représentants des provinces obtiendront justice pour les faibles et réformeront les abus. En effet quelle est l'unique ressource des particuliers, en l'absence de toute assemblée? Ils ont le droit, à la vérité, d'adresser des requêtes au roi; mais « ce recours à la seule personne du roi est absolument illusoire », parce que les requêtes sont renvoyées pour examen aux administrateurs contre les actes desquels elles sont dirigées. « Serait-il possible que ce fût la nation elle-même qui fît le premier examen de toutes ces requêtes, et que ce fût son suffrage qui indiquât à Votre Majesté celles qui méritent son attention personnelle? Ici nous devons nous arrêter; si nous allions jusqu'à proposer d'admettre une réclamation publique contre les abus de l'administration, ne serions-nous pas taxés de témérité? Tous les ennemis de la liberté publique et surtout tous ceux qui ont le privilège de parler en votre nom, ne diraient-ils pas que ce sont les actions de Votre Majesté elle-même qu'on veut soumettre à la censure publique? » C'est en ces termes éloquents qu'un an à peine après l'avènement de Louis XVI, fut réclamée la réunion des États généraux.

Il semble qu'avide de changements et décidé à transformer l'organisation vieillie qui existait alors en France, Turgot devait être porté à appuyer auprès du roi la proposition hardie de la Cour des aides. Mais hélas ! il n'en fit rien. Ses opinions physiocratiques ne le rendaient pas favorable à l'intervention des États généraux, venant restreindre, et jusqu'à un certain point mettre en échec, l'autorité légitime qui appartenait au monarque. En outre, il eut le tort de croire que l'ascendant très réel qu'il exerçait sur l'esprit de Louis XVI durerait toujours, et que, guidé par son contrôleur général, ce prince était capable d'accomplir toutes les réformes projetées par celui-ci. Il se figura que la puissance royale, mise au service d'une juste cause, ne se lasserait pas, et parviendrait à vaincre les résistances contraires au bien public que susciterait la réalisation des réformes. Rempli d'illusion sur la force et la durée de son propre crédit [1], il commit la double faute de ne pas prévoir la violence des attaques que ses opérations ne pouvaient manquer de soulever un jour contre lui, et de ne pas se ménager un soutien dans la nation elle-même. Il fut frappé des difficultés que la convocation d'États généraux, dans lesquels les deux ordres privilégiés auraient la majorité, apporterait à la prompte mise à exécution de ses plans ; il craignit que l'opposition de la noblesse et du haut clergé ne fût dans cette assemblée plus puissante que l'approbation

[1] Ses amis partageaient cette illusion, ainsi qu'en témoigne la lettre suivante de Voltaire : « Vous faites naître un beau siècle dont je ne verrai que la première aurore, j'entrevois de grands changements et la France en avait besoin en tout genre... On me dit qu'en France des gens intéressés et d'autres gens très ingrats qui vous doivent leur existence, forment une cabale contre vous. Je me flatte qu'elle sera dissipée. Mon espérance est fondée sur le caractère du roi et sur les vrais services que vous rendez à la nation » (*Correspondance générale*, XII, 157). Voltaire et les philosophes auraient bien dû réfléchir, que, si grands que fussent les services rendus par Turgot à la nation, celle-ci n'avait pas voix au chapitre et que le sort du ministre qu'ils appelaient un nouveau Sully, dépendait en somme du bon vouloir d'un prince qui était loin d'être un nouvel Henri IV.

du tiers état. Persuadé d'autre part que cette dernière classe était en grande majorité favorable à ses projets, que les écrivains en vogue prendraient leur défense et que l'opinion publique les soutiendrait énergiquement, il s'imagina être assez fort pour les faire réussir, sans le concours des représentants du tiers. Pour tous ces motifs, Turgot ne conseilla pas au roi de s'adresser à la nation, et on ne peut que déplorer le défaut de clairvoyance dont il fit preuve en cette circonstance. La seule excuse qui puisse être invoquée en sa faveur, c'est qu'à l'époque où la Cour des aides faisait appel aux États généraux, il n'existait pas en France un sérieux mouvement d'opinion en ce sens.

Depuis plus d'un siècle et demi, ils ne s'étaient pas assemblés, et bien rares étaient les hommes qui envisageaient la possibilité de les réunir dans un délai relativement rapproché. Sans doute, au fort de la lutte engagée sous le règne précédent entre le gouvernement et les parlements, certaines de ces cours ainsi que la Cour des aides avaient demandé qu'ils fussent convoqués. Mais ce cri était resté sans écho dans le pays, et la revendication faite par Louis XV d'une autorité législative sans partage, avait répandu la conviction que le roi ne consentirait pas à entrer en relations avec les représentants des trois ordres de la nation, à moins d'y être forcé par une nécessité absolue. Or en 1775 cette nécessité était loin d'apparaitre. Avec un roi vertueux et dévoué au bien public, avec un ministre aussi acharné que Turgot à la destruction des abus, on était au contraire fondé à espérer que les difficultés financières et autres s'aplaniraient bientôt. On croyait que la royauté parviendrait aisément à s'avancer dans la voie du progrès; on avait de beaux espoirs et on lui faisait volontiers crédit. Il fallut d'amères déceptions, succédant aux vagues illusions du début du règne, pour amener, une douzaine d'années plus tard, le vœu général et irrésistible d'un appel aux états généraux.

En 1775, les Français n'en demandaient pas tant, et les écrivains les plus hardis se bornaient à rééditer de vieilles déclamations contre le despotisme, à disserter sur l'origine de l'autorité royale. Deux brochures, *L'Ami des Lois*, et le *Catéchisme du Citoyen*, qui furent publiées peu de temps après la cérémonie du sacre de Louis XVI, s'attachèrent à réfuter la doctrine qu'un roi de France ne tenait sa couronne que de Dieu et que le pouvoir de faire les lois lui appartenait sans partage. Elles soutenaient que la royauté avait eu besoin pour s'établir du consentement de la nation, qu'il y avait une sorte de pacte entre celle-ci et la famille royale, que toutes deux avaient des droits imprescriptibles, et que les rois ne possédaient pas seuls l'autorité législative, puisqu'ils avaient souvent convoqué les États généraux. Cette thèse n'offrait vraiment rien de dangereux. Cependant le parlement trouva les brochures séditieuses ; il estima qu'elles méconnaissaient la plénitude du pouvoir appartenant au roi, qu'elles s'écartaient de la saine interprétation des lois fondamentales du royaume, et par un arrêt du 30 juin 1775, il en ordonna la suppression. « Bien que par sa conduite antérieure, il n'eût pas peu contribué à soulever les esprits contre les prétentions du pouvoir absolu, il condamna ces écrits au feu comme attentatoires à la souveraineté du roi. Il y a plus : l'avocat général Séguier, dans son réquisitoire, exprima le regret de voir ainsi se répandre des notions qui touchaient aux matières d'état : Heureuse la France, s'écriait-il, si les problèmes politiques fussent toujours demeurés sous le voile dont la prudence de nos pères avait enveloppé tout ce qui concerne l'administration et le gouvernement [1] ».

Tel n'était pas le sentiment de Turgot. Il pensait que le moment était venu, pour ses compatriotes de se préoccuper des grandes questions se rattachant à l'organisation

[1] *L'esprit révolutionnaire avant la révolution*, par Félix Rocquain, p. 333.

financière, administrative et économique du pays. Il estimait avec raison que les occasions leur manquaient d'acquérir l'expérience des affaires et de se former à la pratique de l'administration. Il crut en conséquence qu'il convenait d'instituer en France des assemblées délibérantes, lesquelles, à son avis, ne pouvaient manquer d'exercer une influence capitale sur les sentiments des contribuables et sur le changement du système des impositions. Il indiqua à son ami Dupont de Nemours les grandes lignes de son projet, et il le chargea de rédiger un mémoire sur la formation et les attributions des assemblées projetées, auxquelles il donnait le nom de municipalités.

Trois idées principales avaient inspiré Turgot. Il avait été frappé des difficultés, pour ne pas dire des impossibilités, qu'éprouvait l'autorité centrale à assurer partout la stricte observation de ses ordres, et surtout à être instruite de la véritable situation dans les différentes provinces du royaume. En donnant aux populations des organes, il espéra que le gouvernement serait mieux renseigné et mieux obéi. Cette pensée est ainsi traduite dans le mémoire sur les municipalités : « Ce n'est pas tout que la nation obéisse : il faut s'assurer de la pouvoir bien commander, et pour le faire sans erreur, il faudrait connaître ses besoins, ses facultés, et même dans un assez grand détail. Mais c'est ce à quoi Votre Majesté ne peut pas espérer de parvenir dans l'état actuel des choses, ce que vos ministres ne peuvent pas se promettre ni vous promettre, ce que les intendants ne peuvent guère plus... De là naissent, dans l'assiette et la répartition des impositions, dans les moyens de les lever, et dans l'administration intérieure, une infinité d'erreurs, celles qui excitent le plus de murmures et qui, portant le plus sur les dernières classes du peuple, contribuent effectivement le plus à les rendre malheureuses. Il serait impossible d'y pourvoir, si l'on n'imaginait pas quelques formes, quelques institutions, d'après lesquelles la plupart des choses qui

doivent être faites se fassent d'elles-mêmes suffisamment bien, et sans que Votre Majesté ni ses principaux serviteurs aient besoin d'être instruits que de très peu de faits particuliers, ni d'y concourir autrement que par la protection générale que vous devez à vos sujets. »

En second lieu, le ministre était désolé de voir à quel point le caractère patriotique et nécessaire des contributions échappait à la compréhension de la masse du peuple, et il pensa qu'en associant les contribuables à la gestion des deniers publics et à leur emploi, il leur inspirerait le sentiment de leurs obligations pécuniaires envers la patrie. « Les individus, lit-on dans le mémoire, sont assez mal instruits de leurs devoirs dans la famille, et nullement de ceux qui les lient à l'État. Les familles elles-mêmes savent à peine qu'elles tiennent à cet État, dont elles font partie : elles ignorent à quel titre. Elles regardent l'exercice de l'autorité pour les contributions qui doivent servir au maintien de l'ordre public comme la loi du plus fort, à laquelle il n'y a pas d'autre raison de céder que l'impuissance d'y résister, et que l'on peut éluder quand on en trouve les moyens. De là chacun cherche à vous tromper et à rejeter les charges sociales sur ses voisins. Les revenus se cachent et ne peuvent plus se découvrir que très imparfaitement, par une sorte d'inquisition dans laquelle on dirait que Votre Majesté est en guerre avec son peuple... Il n'y a point d'esprit public, parce qu'il n'y a point d'intérêt commun visible et connu. » On remarquera ce passage du mémoire sur les municipalités, car il explique très bien l'esprit de résistance que les Français du dix-huitième siècle opposaient aux exigences du fisc. Celui-ci était pour eux l'ennemi, et ils ne payaient l'impôt que contraints et forcés. Etant étrangers à la fixation des dépenses de l'État, ils appréciaient mal ses besoins, et le gouvernement les taxant arbitrairement, sans leur fournir d'explications ni de justifications d'aucune sorte, ils lui versaient des

fonds avec le mauvais vouloir de vaincus exploités par leur vainqueur.

Enfin, d'après le plan de Turgot, les assemblés municipales ne devaient pas connaître la distinction des ordres, et par suite elles étaient destinées, suivant lui, à amener la suppression à bref délai des privilèges pécuniaires; il estimait qu'elles opéreraient sans secousses et par l'accord des bonnes volontés une des plus grandes réformes que pût accomplir la monarchie : l'égalité devant l'impôt. Voici en quels termes il s'exprime à ce sujet : « Des prétentions de dignité, soutenues d'une puissance réelle, ont contraint de rejeter le fardeau de la plus forte partie des charges publiques sur le peuple, qui ne possède que la plus petite partie des terres et des revenus. La noblesse est exempte de la taille et des impositions accessoires. Le clergé joint à cette même exemption celle de la capitation et celle des vingtièmes, auxquels il supplée par un don gratuit, très éloigné d'être dans la même proportion avec ses revenus. Il en résulte que la somme totale des impositions, qui ne serait pas une charge trop lourde si elle était également répartie sur tous les revenus des terres, paraît insupportable à un grand nombre de contribuables... Pour les impositions indirectes, les rois, prédécesseurs de Votre Majesté, sont parvenus à arracher des contributions à la noblesse et au clergé, qui sont forcés dans leurs dépenses d'acquitter les diverses taxes imposées sur tous les objets dont ils veulent jouir... C'est une chose si honteuse et si odieuse que de se targuer de sa dignité pour refuser secours et service à la patrie, qu'il faut peut-être s'abstenir de blâmer ceux qui, n'osant lutter contre les prétentions orgueilleuses et avides de la noblesse et du clergé, ont imaginé de les éluder ainsi... Sans ajouter à la charge que portent actuellement la noblesse et le clergé, ou même en la diminuant un peu, mais surtout en soulageant beaucoup le peuple, il serait facile d'introduire une forme moins oné-

reuse et moins destructive pour remplacer les impositions dont les deux premiers ordres ne sont pas exempts et dont la nature est nuisible à toute la nation... Ce sera peut-être un but auquel vous désirerez parvenir par la suite que de rendre votre royaume assez opulent, et votre trésor assez riche d'ailleurs, pour pouvoir remettre au peuple les impositions spéciales auxquelles il est naturellement assujetti, de manière qu'il ne reste plus pour les ordres supérieurs que des distinctions honorables, et non des exemptions en matière d'argent, avilissantes aux yeux de la raison et du patriotisme pour ceux qui les réclament, avilissantes aux yeux des préjugés et de la vanité pour ceux qui en sont exclus, onéreuses pour tous par la diminution des richesses de tous. » En prononçant contre les privilèges pécuniaires cette sévère condamnation, le contrôleur général n'était que le fidèle interprète de l'opinion unanime du tiers état et de celle d'une fraction de la noblesse et du clergé. Il était donc dans le vrai en pensant que les assemblées qu'il se proposait de créer ne tarderaient pas à rendre l'impôt égal pour tous les citoyens.

Quant à la constitution des municipalités, le plan arrêté entre Dupont et Turgot était le suivant : chaque paroisse aurait été dotée d'une assemblée municipale élective, ayant pour attributions de répartir les impôts entre les habitants, de construire et d'entretenir les chemins et autres ouvrages publics, et de soulager les pauvres [1]. Les paroisses, réunies

[1] On voit que Turgot songeait à donner aux communautés d'habitants des assemblées représentatives, ayant une constitution uniforme. C'est le contraire de ce qui existait de son temps. Avant 1789, l'organisation communale était différente dans les villages et dans les villes. Dans les villages, tous les habitants inscrits au rôle de la taille composaient la *communauté*, et, sous la présidence de leur syndic, délibéraient, souvent en plein air, sur les affaires au sujet desquelles il les consultait. Dans les villes au contraire, les assemblées générales d'habitants n'avaient pas lieu ; d'ordinaire, car sous l'ancien régime il n'y avait pas de loi absolue, les bourgeois se réunissaient, soit par corporation, soit par paroisse, et nommaient des députés qui choisissaient à leur tour les membres du conseil de la cité. Dans certaines villes le

par groupes, auraient formé des arrondissements ou districts, correspondant à nos cantons actuels, et dans chaque district une assemblée, composée de députés des municipalités, aurait réparti l'impôt entre les paroisses et veillé à la construction des chemins présentant pour elles un intérêt commun. Au-dessus des assemblées de district, et formée par leurs députés, une assemblée provinciale aurait fait la répartition des impôts entre les districts et veillé à l'exécution des travaux publics utiles à la province. Enfin les assemblées provinciales auraient envoyé des députés à une assemblée générale, par les soins de laquelle les impositions eussent été réparties entre les provinces et le montant des sommes à employer en entreprises d'intérêt national eût été arrêté. Les membres de toutes ces assemblées devaient être peu nombreux et procéder de l'élection ; mais les seuls propriétaires fonciers possédant en terres un revenu net annuel de 600 livres, eussent joui de l'électorat et de l'éligibilité [1] ; en outre, chacun d'eux aurait eu un nombre de voix proportionnel à l'importance de son revenu. La qualité de propriétaire aurait du reste suffi, et aucune dis-

conseil était nommé dans des réunions qui se tenaient par ordres. Le conseil nommait aussi le maire ou consul, et les échevins ou jurats ; mais dans un grand nombre de villes le maire était à la désignation du roi, ou bien l'office de maire était vénal et les places de conseiller pouvaient aussi s'acquérir moyennant finances : il y avait même des villes où la dignité de maire était héréditaire. Depuis un édit de 1765, la plupart des villes possédaient un conseil de notables élu par les corporations, et où étaient représentés le clergé, la noblesse, les hommes de loi, les officiers de justice et de finance, les commerçants et propriétaires. En somme, la vie municipale était peu active, les séances du conseil se passaient en interminables querelles de préséance, les dignités communales étaient peu recherchées, et les ressources manquaient aux villes aussi bien qu'aux villages pour entreprendre des améliorations et exécuter des travaux utiles.

[1] Les physiocrates pensaient comme Turgot qu'il convenait de réserver un rôle important dans l'Etat à l'aristocratie terrienne, et ils étaient également d'avis de n'établir aucune distinction entre les propriétaires fonciers, suivant qu'ils seraient nobles ou roturiers. « Les riches propriétaires, avait écrit Quesnay, sont établis par la Providence pour exercer sans rétribution les fonctions publiques les plus honorables. » (*Éphémérides*, VI, 63.)

tinction entre les trois ordres n'eût existé dans les assemblées, de même que l'impôt aurait pesé également sur tous les propriétaires, qu'ils fussent roturiers, nobles ou ecclésiastiques. Les assemblées locales et l'assemblée générale ne recevaient point d'attributions politiques [1]. Mais il est évident que si les représentants du pays avaient été réunis pour délibérer sur les contributions, ils n'auraient pas tardé à acquérir sur la marche des affaires publiques une influence dont le gouvernement se serait senti obligé de tenir compte.

Le mémoire sur les municipalités fut achevé dans les derniers mois de 1775. Toutefois le contrôleur général voulut prendre le temps d'y réfléchir encore. D'après ce que nous apprend Dupont de Nemours, il manifesta l'intention de le modifier, en donnant aux citoyens dépourvus de propriétés foncières une certaine part dans le choix des assemblées, en subdivisant les provinces et en leur fixant une superficie à peu près uniforme, en restreignant l'étendue des ressorts des parlements, en calquant les divisions judiciaires sur les divisions administratives, etc. Bref, dans la

[1] Voici comment s'exprimait à ce sujet Turgot dans le mémoire relatif à la création des municipalités : « Si l'assemblée générale ne se portait pas aux réformes que Votre Majesté aurait projetées, vous n'en seriez pas moins le maître de faire ces réformes de votre propre autorité, après avoir établi leur utilité ; car, encore une fois, ces assemblées municipales, depuis la première jusqu'à la dernière, ne seraient que des assemblées municipales, mais non point des États. Elles pourraient éclairer, et par leur constitution même elles éclaireraient sur la répartition des impôts, et sur les besoins particuliers de chaque lieu ; mais elles n'auraient nulle autorité pour s'opposer aux opérations indispensables et courageuses que la réforme de vos finances exige. Elles auraient tous les avantages des assemblées d'États, et n'auraient aucun de leurs inconvénients : ni la confusion, ni les intrigues, ni l'esprits de corps, ni les animosités et les préjugés d'ordre à ordre. » En cherchant ainsi à démontrer à Louis XVI que la puissance royale ne souffrirait aucune atteinte par suite du fonctionnement des nombreuses assemblées à organiser dans toute la France, Turgot restait fidèle aux doctrines physiocratiques, si favorables, nous l'avons montré, au principe de l'autorité absolue résidant dans la personne du roi. Mais de même que les physiocrates, il pensait que dans l'exercice de son autorité le souverain ne pouvait jamais s'entourer de trop de lumières.

pensée de Turgot, il ne s'agissait de rien moins que de procéder à une nouvelle organisation du royaume. Il s'en expliquait du reste très nettement au début du mémoire destiné à justifier son projet. « Votre royaume, disait-il au roi, est une société composée de différents ordres mal unis, et d'un peuple dont les membres n'ont entre eux que peu de liens sociaux; où, par conséquent chacun n'est guère occupé que de son intérêt particulier exclusif, de sorte que, dans cette guerre perpétuelle de prétentions et d'entreprises, Votre Majesté est obligée de tout décider par elle-même ou par ses mandataires. Vous êtes forcé de statuer sur tout, et le plus souvent par des volontés particulières, tandis que vous pourriez gouverner comme Dieu par des lois générales, si les parties intégrantes de votre empire avaient une organisation régulière et des rapports connus. » Le contrôleur général, si confiant qu'il fût dans la docilité de Louis XVI, hésita à lui proposer l'adoption d'un plan qui ne tendait à rien moins qu'à effacer les privilèges pécuniaires, à mettre sur un pied d'égalité tous les propriétaires, nobles ou roturiers, et à couvrir la France de conseils électifs. Il crut prudent d'ajourner la présentation de ce plan à une époque où seraient accomplies les autres réformes qu'il projetait et qui, étant moins vastes, avaient plus de chances d'être adoptées. Mais une éventualité qu'il n'avait pas prévue se produisit : il fut renversé du ministère avant d'avoir pu entretenir Louis XVI de l'opportunité d'établir des assemblées délibérantes [1]. Son plan sombra avec lui, car on ne

[1] D'après Condorcet (*Vie de Turgot*, 132, 133), l'intention du contrôleur général était d'attendre quelque temps avant de constituer une Assemblée nationale, et de commencer par ne créer que des assemblées locales. « Là il se fût arrêté, d'abord parce que cet établissement eût suffi à l'exécution de la plupart de ses vues, ensuite pour laisser le temps à l'esprit public de se former, aux citoyens de s'instruire, et à ceux que leurs lumières, leurs talents, leurs intentions rendaient dignes de fonctions plus étendues, de s'y préparer et de se faire connaître. Il s'agissait en France de donner une éducation nou-

saurait en voir une application dans l'essai très restreint d'assemblées provinciales qui a été tenté par Necker. Cet abandon fut un des malheurs du règne, car la constitution de conseils nommés à l'élection, débarrassés de la distinction des ordres et s'occupant de toutes les questions d'impôts, de travaux publics et autres intéressant le pays, était de nature à prévenir la Révolution, en poussant la royauté à opérer successivement et avec prudence les réformes réclamées par les hommes les plus considérables du pays.

velle à tout un peuple, de lui créer de nouvelles idées en même temps qu'on l'appelait à des fonctions nouvelles. Les citoyens des premières classes n'avaient à cet égard aucun avantage sur le peuple, et l'on pouvait craindre seulement de leur trouver plus de préjugés. Il fallait donc affermir les fondements de l'édifice, avant de penser à en poser le comble. »

CHAPITRE V

I. Premier acte d'hostilité du parlement contre la politique de Turgot. — Entrée de Malesherbes au ministère. On ne croit pas que lui et Turgot restent longtemps au pouvoir. — Quelles qualités manquaient à ces ministres. — Causes de l'hostilité du clergé et du parlement contre eux. — Le parlement condamne une brochure de Voltaire en faveur des projets de Turgot. — II. Importance des déclarations réformatrices contenues dans le préambule des édits soumis au parlement le 7 février 1776. — Abus de la corvée. Corvée par tâche tarifée et par tâche contiguë. Corvée bourgeoise. Provinces exemptes. — Imprudence du langage tenu par le roi dans le préambule de l'édit sur la corvée; impression qu'il produit sur l'esprit des paysans. — A l'occasion de l'édit sur la corvée, discussion au sujet des privilèges pécuniaires de la noblesse entre Turgot, Miromesnil et Malesherbes. — Importance attachée par Turgot à la liberté du commerce et de l'industrie. — Motifs donnés à l'appui de la suppression des maîtrises et jurandes. — Abus inhérents au système des corporations. — Considérations fiscales qui avaient motivé les privilèges accordés aux corporations. — Raisons données par Turgot à l'appui de la liberté industrielle. Résultats qu'il s'en promet.

Turgot, nous l'avons dit, s'était montré peu favorable au rétablissement des parlements, car il s'attendait à leur opposition. Elle ne tarda pas, en effet, à se manifester, et dès que des troubles éclatèrent au mois de mai 1775, le parlement de Paris adopta un arrêté suppliant le roi « de vouloir

bien faire prendre les mesures que lui inspireront sa prudence et son amour pour ses sujets, pour faire baisser le prix des grains et du pain à un taux proportionné aux besoins du peuple, et pour ôter ainsi aux gens malintentionnés le prétexte et l'occasion dont ils abusent pour émouvoir les esprits. » Cet arrêté ne pouvait être interprété que comme un blâme de la politique ministérielle relative à la liberté du commerce des céréales. En sollicitant le roi de réduire le prix du pain, il rejetait en outre sur le gouvernement la responsabilité de la cherté, et donnait à entendre que si celle-ci continuait, c'est parce que les ministres ne voulaient pas y mettre un terme. Le contrôleur général trouva aussi dangereuse qu'illégale l'attitude du parlement, et il résolut de suite de ne pas laisser cette cour y persévérer. Elle fut, en conséquence, mandée le 5 mai à Versailles, et dans un lit de justice, le roi lui donna connaissance de l'arrêt du Conseil qui attribuait à la justice prévôtale la connaissance des crimes et délits commis par les factieux ; puis il lui défendit « de faire aucunes remontrances qui puissent s'opposer à l'exécution de ses volontés. » Le parlement n'était pas préparé à une intervention si prompte et si énergique de la part du pouvoir, et il se soumit, après avoir protesté de sa confiance dans « les vues » du roi et de « son zèle » pour le peuple[1].

Cette première tentative des parlementaires pour se mêler des matières administratives fut donc facilement déjouée. Mais Turgot sentit le besoin de fortifier sa situation dans le cabinet, et il détermina Louis XVI à appeler au ministère son ami, le sage Malesherbes. Ce premier président de la Cour des aides, jouissait de la réputation méritée d'un magistrat intègre, courageux et ami des réformes. Comme il avait souvent, au nom de la compagnie dont il était le chef, critiqué la façon dont les impositions étaient établies, qu'il

[1] Bachaumont, *Mémoires secrets*, XXX, 218, 229, 230.

leur avait reproché de ménager les riches et d'accabler les malheureux, que, de plus, il était un partisan déclaré de la tolérance religieuse et de l'abolition des lettres de cachet, c'était à qui vanterait ses mérites et sa « sensibilité. » Une circonstance contribua en outre à donner de l'importance à son entrée dans le ministère. On savait, en effet, qu'il avait tout récemment, le 6 mai 1775, inspiré à la Cour des aides des remontrances « pleines de vérités frappantes et dures à entendre à l'oreille des rois, mais nécessaires à leur dire, » et développant « les vices de l'administration des finances d'une manière tellement sensible, que la cour n'y a point trouvé de réponse[1]. » La nomination de Malesherbes en qualité de ministre fut donc considérée comme la preuve de l'approbation donnée par le roi aux critiques de la Cour des aides, et comme un appui précieux pour le contrôleur général. Elle affirmait aux yeux de tous l'autorité que celui-ci avait su prendre dans les conseils du souverain. Le public applaudit franchement à une nomination qui était un gage de promptes réformes. « La joie que l'élévation de M. de Malesherbes au ministère a causée est universelle ; cependant elle n'est qu'apparente chez les courtisans, les financiers et les gens à affaires, qui n'y voient qu'un surcroit de crédit pour M. Turgot[2]. »

Mais ces deux réformateurs resteraient-ils assez longtemps au pouvoir, pour réaliser ce qu'on attendait d'eux ? D'abord, quelque fût leur mérite, ils avaient dans le caractère, dans leur manière d'être, dans leur façon de comprendre leurs relations avec les autres hommes, certains défauts qui leur enlevaient bien des chances de succès et qui donnaient prise sur eux à leurs adversaires.

[1] Bachaumont, *Mémoires secrets*, VII, 121. L'annaliste ajoute : « Le choix que le roi a fait de M. de Malesherbes, auteur de ces remontrances et président de la cour qui les a adressées à S. M. pour l'approcher de de sa personne et l'admettre dans son Conseil, fait honneur à la droiture de son cœur, et confirme son aversion pour la flatterie. »

[2] *Correspondance secrète*, II, 69.

Ainsi, Malesherbes ne se sentait pas fait pour l'action, et il détestait la lutte. Redoutant les responsabilités du pouvoir, il n'avait accepté le ministère que par amitié pour le contrôleur général, et comme l'ambition n'était pas pour lui un stimulant, qu'il ressentait vivement l'injustice des attaques, et que ses goûts le portaient à préférer les calmes travaux de la Cour des aides aux agitations de la politique, il ne devait pas tarder à manquer de l'énergie qui convient à un ministre, surtout lorsqu'il prétend déclarer la guerre aux abus.

Quant à Turgot, « il ne savait point composer avec les faiblesses des hommes, et encore moins avec le vice : incapable d'art et de ménagement, il allait droit à son but et n'avait point assez d'égards pour l'amour-propre. M. Turgot agissait comme un chirurgien qui opère sur les cadavres et ne songeait pas qu'il opérait sur des êtres sensibles : il ne voyait que les choses et ne s'occupait pas assez des personnes. Cette apparente dureté avait pour principe la pureté de son âme, qui lui peignait les hommes comme animés d'un égal désir du bien, ou comme des fripons qui ne méritaient aucun ménagement. Lorsque son édit sur les corvées fut signé du roi, on l'engagea à dîner avec le premier président du parlement et quelques-uns des principaux membres de ce corps, dans l'idée de le mettre à portée de les disposer favorablement par des prévenances qui, de la part d'un homme en place, avaient alors tant de poids. M. Turgot dit quelques paroles d'un air froid et sentencieux. Un de ses amis voulant à plusieurs reprises l'engager à faire des avances et des politesses plus marquées, lui dit : C'est le moyen de faire passer votre édit. Si le parlement veut le bien, répondit M. Turgot, il enregistrera l'édit ; et il continua à garder ses manières froides et réservées [1]. » Cette rigidité inflexible, cet abord glacial, ce dédain pour les

[1] Sénac de Meilhan, *Du gouvernement, des mœurs et des conditions avant la révolution*, 196.

concessions qu'exigent les circonstances, ce mépris des opinions contraires, cette insouciance à désarmer les préventions et à éclairer les mauvais vouloirs, étaient pour un homme d'État des causes d'insuccès d'autant plus graves, que les réformes exigent pour être menées à bien autant d'adresse que de fermeté. En outre, « l'esprit de M. Turgot était dans une activité continuelle, mais lorsqu'il se mettait au travail, lorsqu'il était question d'écrire et d'agir, il était lent et musard. Lent, parce qu'il voulait donner à tout un degré de perfection tel qu'il le concevait, naturellement difficile jusqu'à la minutie, et parce qu'il ne pouvait s'aider de personne, n'étant jamais content de ce qu'il n'avait pas fait lui-même ; il musait aussi beaucoup, perdant le temps à arranger son bureau, à tailler ses plumes, non pas qu'il ne pensât profondément en se laissant aller à ces niaiseries, mais à penser seulement, son travail n'avançait pas [1]. » En un mot, Turgot était avant tout un penseur ; il avait le sentiment que l'ancienne organisation sociale devait faire place à une nouvelle qui aurait pour base l'égalité, mais les qualités pratiques qui eussent été nécessaires pour réaliser cet immense changement, pour amener les privilégiés à s'y prêter, pour diriger les aspirations du tiers état et ne pas effaroucher la timidité du roi, ces qualités qui font les grands politiques, il ne les possédait pas.

D'un autre côté, à raison des innovations que Turgot et Malesherbes étaient résolus à tenter et de celles encore plus nombreuses que l'imagination des nouvellistes leur prêtait, leurs amis eux-mêmes ne pouvaient s'empêcher de craindre qu'ils ne succombassent bientôt devant les résistances acharnées que leurs actes ne manqueraient pas de soulever. Ainsi, le marquis de Mirabeau mandait à son frère le bailli : « Moi qui vois clairement la ligue de tous les fripons de cour, de ville et de province, je pense que

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 15.

Turgot n'ira pas loin, mais qu'il se retirera couvert de gloire[1] ». De même, l'ambassadeur d'Autriche écrivait le 16 août 1775 : « M. de Malesherbes réussit bien dans sa place ; il la remplit avec une simplicité à laquelle on n'est guère accoutumé ici. Il annonce une justice qui déconcerte les gens de la cour, et une humanité qui enchante les gens du commun. L'unité de ses vues avec celles de M. Turgot va produire une grande réforme dans les abus, si tant est que l'on laisse faire à ces deux ministres, ce qui est bien douteux. Je prévois qu'il ne sera pas facile de retenir longtemps M. de Malesherbes dans sa place ; M. Turgot tiendra plus longtemps dans la sienne, si la cherté du blé diminue et si on ne croise pas ses opérations. Ces deux hommes sont réellement des personnages rares par leur vertu et leur désintéressement[2]. »

Le public pensait aussi que de basses intrigues et la coalition des intérêts lésés par les actes de Turgot et de Malesherbes ne parviendraient que trop tôt à renverser ces ministres. Dès le mois d'octobre 1775, Horace Walpole écrivait à un de ses correspondants d'Angleterre : « Messieurs Turgot et de Malesherbes certainement branlent au manche[3] ». En transmettant cette nouvelle, il n'était que l'écho des salons de Paris, et ce qui faisait paraître très incertaine la situation du contrôleur général et de son collègue, c'est que le clergé et le parlement ne cachaient pas leur hostilité à l'égard de l'un et de l'autre. En effet, le clergé, obéissant à des passions qui avaient le tort d'être contraires à la plus précieuse des libertés, celle de la conscience, et de choquer les idées de tolérance alors universellement répandues, en voulait au contrôleur général de ce qu'il avait conseillé au roi, inutilement d'ailleurs, de ne pas prononcer dans la cérémonie du sacre

[1] De Loménie, *Les Mirabeau,* II, 404.
[2] Mercy, *Correspondance*, II, 358.
[3] *Correspondance complete de la marquise du Deffand,* II, 507.

la formule par laquelle il s'engageait à exterminer les hérétiques [1]. Aussi l'assemblée générale du clergé s'étant tenue à Paris au mois de septembre 1775, elle adopta un mémoire qu'une députation d'évêques alla présenter au roi, et dans lequel elle s'élevait contre le libre exercice du culte protestant et contre la validité du mariage entre protestants, réformes que, d'après le bruit public, Turgot et Malesherbes étaient sur le point de soumettre à la sanction royale [2]. Quant au parlement, il avait été froissé de ce que l'édit qui le rétablissait lui avait imposé une discipline destinée à l'empêcher de se mêler, autant que par le passé, des affaires politiques et à prévenir les cessations de service ainsi que les démissions collectives, moyens dont il

[1] Le libéralisme religieux de Turgot était fort connu. A l'âge de 26 et de 27 ans, il avait écrit des lettres et composé une brochure sur le droit naturel qui appartient à tout homme de pratiquer la religion qu'il croit vraie. Au mois de juin 1775, il adressa à Louis XVI un éloquent mémoire sur la tolérance. Il y rappelle que les sectateurs des nombreuses religions répandues sur la surface de la terre « croient également que la religion qu'ils professent est la seule qui soit l'ouvrage de la divinité, et qui lui soit agréable ; » que chaque religion se dit seule en possession de la vérité, et qu'elle croit ses préceptes seuls capables de conduire au salut éternel ; il en conclut que « s'il y a une religion vraie, si une éternité de supplices doit être le partage de celui qui aura rejeté la véritable religion, aucune puissance sur la terre n'a le droit d'ordonner à un homme de suivre une autre religion que celle qu'il croit vraie en son âme et conscience. » Il ajoute : « les souverains n'ont pas le droit d'ordonner à leurs sujets de suivre la religion qu'eux souverains ont adoptée. Dieu, en jugeant les hommes, leur demandera s'ils ont cru la vraie religion. Il ne leur demandera pas s'ils ont cru et pratiqué la religion de leur souverain ; et comment le leur demanderait-il, si tous les souverains ne sont pas de la vraie religion?... La mission des rois est de faire le bonheur de leurs peuples sur la terre... Les princes, dans quelque religion que ce soit, ne sont pas faits pour approfondir la théologie. » Il faut bien reconnaître que, si vraies qu'elles fussent, ces doctrines tendaient à saper le système alors en vigueur d'une religion d'état.

[2] « La fermentation occasionnée dans le public au sujet des protestants depuis quelque temps, a fait naître une brochure nouvelle intitulée : *dialogue entre un évêque et un curé sur les mariages des protestants*. Quoique cet ouvrage soit extrêmement sage et modéré, nos seigneurs de l'assemblée ne veulent pas qu'on le répande sous leurs yeux, et il se vend sous le manteau, comme si c'était un mauvais livre, ce qui le rend doublement intéressant. » (Bachaumont, VIII, 207).

avait maintes fois usé jadis pour presser sur le gouvernement et pour manifester son mécontentement. Il avait contracté d'ailleurs, pendant les quatre années qui s'étaient écoulées depuis sa suppression, l'habitude d'une opposition frivole et de parti pris, qui lui avait valu l'applaudissement facile des salons, et qui le portait à blâmer tout ce que faisaient le roi et les ministres. Comme, d'un autre côté, ses membres étaient affranchis d'impôt et jouissaient de nombreux privilèges en vertu de la législation en vigueur, le souci de leurs intérêts personnels les empêchait de reconnaitre les défauts de cette législation et ils considéraient comme des hommes dangereux, comme des novateurs téméraires, des ministres qui osaient viser à la suppression des privilèges. Enfin, Turgot n'ayant consenti que de mauvaise grâce à la réintégration du parlement, les magistrats de cette cour étaient désireux de se venger de son attitude envers eux, en combattant ses projets et ses amis.

On a vu plus haut qu'à l'occasion des émeutes motivées par le renchérissement du pain, ils avaient déjà cherché à lui causer de l'embarras. Un nouveau prétexte s'offrit bientôt à eux de montrer leur malveillance pour le contrôleur général, et ils le saisirent avec empressement. Ce fut la publication d'une brochure de Voltaire intitulée *Diatribe à l'auteur des Ephémérides*, qui la leur fournit. Dans cette brochure, Voltaire qui avait antérieurement combattu à diverses reprises les doctrines des physiocrates et qui les avait raillés si spirituellement dans *L'Homme aux quarante écus*, se ralliait au contraire à plusieurs de leurs idées, il se prononçait en faveur de la liberté du commerce des grains et se déclarait grand admirateur de Turgot[1]. L'adhé-

[1] Au sujet de l'interdiction de vendre et d'acheter du blé en dehors des marchés, l'auteur de la *Diatribe* s'exprimait ainsi. « Quoi! J'aurai rassemblé des colons pour cultiver avec moi la terre, et je ne pourrai acheter librement du blé pour les nourrir eux et ma famille? Et je ne pourrai en vendre à mon voisin quand j'en aurai du superflu? Non. —

sion ainsi donnée par le patriarche de Ferney aux actes du ministre des finances fut très remarquée, et la *Diatribe* fut lue avidement. « Les économistes doivent se féliciter, constataient à la date du 6 juillet 1775 les *Mémoires secrets*, d'avoir acquis un apôtre qui contribuera mieux qu'eux tous à la propagation de la science, par cet art enchanteur d'attacher sur toutes les matières et de se faire lire des gens les plus frivoles. La brochure en question est savante, historique, agréable, et toujours aiguisée d'une pointe de sarcasme qui réveille, pique et soutient la curiosité[1]. » Mais Voltaire ne s'était pas contenté dans cet écrit de louer la politique de Turgot; il avait, suivant sa coutume, pris à partie l'église, et renouvelé ses anciennes attaques contre les évêques et les curés. Or l'assemblée générale du clergé se réunit peu de temps après l'apparition de la *Diatribe;* elle la dénonça au ministère, et comme il importait de ne pas la mécontenter au moment où elle était appelée à voter un don gratuit de 16 millions, le lieutenant de police reçut l'ordre d'empêcher la vente du pamphlet de Voltaire. Cette première satisfaction donnée aux adversaires du parti des

Et! dites-moi, je vous prie; j'ai des pommes de terre et des châtaignes avec lesquelles on fait du pain excellent pour ceux qui ont un bon estomac; ne puis-je pas en vendre à mon voisin? — Oui. — Pourquoi, s'il vous plaît, cette énorme différence entre mes châtaignes et mon blé? — Je n'en sais rien. C'est peut-être parce que les charançons mangent le blé et ne mangent pas les châtaignes. — Voilà une très mauvaise raison. — Eh bien, si vous en voulez une meilleure, c'est parce que le blé est d'une nécessité première, et que les châtaignes ne sont que d'une seconde nécessité. — Cette raison est encore plus mauvaise. Plus une denrée est nécessaire, plus le commerce en doit être facile. Si on vendait le feu et l'eau, il devrait être permis de les importer et de les exporter d'un bout de la France à l'autre. » — Quant à l'édit qui accordait la liberté du commerce des grains, Voltaire l'appréciait de la façon suivante: « Il y a soixante ans que je lis des édits; ils nous dépouillaient presque tous de la liberté naturelle en style inintelligible; et en voici un qui nous rend notre liberté, et j'en entends tous les mots sans peine! Voilà la première fois chez nous qu'un roi a raisonné avec son peuple; l'humanité tenait la plume et le roi a signé. Cela donne envie de vivre. Je ne m'en souciais guère auparavant. Mais surtout que le roi et son ministre vivent! »

[1] Bachaumont, *Mémoires*, VIII, 108.

réformes ne fit que les rendre plus exigeants. Ils feignirent de confondre les idées de Voltaire avec celles de Turgot et invitèrent le parlement à en faire justice, bien sûrs que la condamnation prononcée contre la brochure réjaillirait sur le ministre à l'éloge duquel elle était consacrée. Le parlement se prêta à cette manœuvre: un fougueux magistrat, le conseiller d'Eprémesnil, dénonça la *Diatribe*, comme contenant des maximes de nature à ébranler les fondements de l'État, et dans son réquisitoire, l'avocat général Séguier fit appel à l'union de la magistrature et du clergé, afin, « par un heureux accord, d'écarter les atteintes que des mains impies voudraient porter au trône et à l'autel. » Conformément à ses conclusions, un arrêt du 19 août 1775, ordonna la suppression de l'écrit incriminé. Personne ne se trompa sur la portée véritable de l'arrêt; il fut considéré comme ayant pour objet moins de punir les témérités de l'auteur que d'atteindre indirectement le contrôleur général, et comme constituant une première attaque qui en annonçait bien d'autres. « C'était plus que cela; c'était l'aveu d'une alliance entre l'épiscopat et la magistrature jusqu'alors ennemis. Contractée en apparence pour garantir le trône et l'autel, cette alliance était dirigée en réalité contre l'esprit novateur qui partait du ministère, et qui menaçait dans leur influence et dans leurs privilèges le clergé et le parlement lui-même[1]. »

La résistance qui se préparait ainsi contre la politique libérale de son gouvernement, aurait pu effrayer Louis XVI en lui révélant les difficultés de la tâche d'un roi réformateur, s'il avait véritablement eu l'intention de poursuivre jusqu'au bout cette politique.

[1] Rocquain, *L'esprit révolutionnaire avant la révolution*, 340.

II

Les privilégiés avaient du reste lieu d'être inquiets, et ils le virent bien lorsque le 9 février 1776 le parlement reçut communication des six fameux édits rédigés par Turgot et portant suppression des corvées, des jurandes et maîtrises, des offices sur les quais, ports, halles et marchés de Paris, de la caisse de Poissy, etc. Les dispositions de ces édits étaient graves par elles-mêmes, mais les exposés de motifs qui les accompagnaient contenaient des déclarations propres à troubler encore davantage tous ceux que satisfaisait l'ordre social. La conclusion très nette qui ressortait des préambules que, sur la proposition de son contrôleur général, Louis XVI s'était appropriés en les revêtant de sa signature et en les adressant à ses sujets, c'est que les relations des différentes classes entre elles devaient être régies par de nouveaux principes, que la liberté devait remplacer la réglementation, que l'égalité des charges fiscales devait succéder aux exemptions pécuniaires, bref que les institutions avaient besoin d'être remaniées. Aussi s'explique-t-on que, suivant le témoignage d'un auteur du temps, les préambules des édits aient paru à la masse du peuple « pleins de confiance, de bonté, de popularité et d'une sorte d'enthousiasme ». Mais en France il n'y avait pas que le peuple, il y avait des privilégiés, et pour la grande généralité de ceux-ci, leurs dispositions à l'égard des réformes projetées ne pouvaient pas être les mêmes. Outre qu'il en coûte toujours de subir le sort commun, une foule de nobles, d'ecclésiastiques, de magistrats, de détenteurs de charges conférant la noblesse ou des exemptions, devinaient d'instinct cette vérité mise depuis en lumière par Tocqueville dans les termes suivants : « Le moment le plus

dangereux pour un mauvais gouvernement est d'ordinaire celui où il commence à se réformer. Il n'y a qu'un grand génie qui puisse sauver un prince qui entreprend de soulager ses sujets après une oppression longue. Le mal qu'on souffrait patiemment comme inévitable, semble insupportable dès qu'on conçoit l'idée de s'y soustraire. Tout ce qu'on ôte alors des abus semble mieux découvrir ce qui en reste, et rend le sentiment plus cuisant [1] ». Parmi ceux mêmes qui admettaient la nécessité d'apporter des modifications au vieil édifice dans lequel s'abritait la société française, beaucoup sans nul doute pensaient également qu'en essayant de le réparer, on pouvait être entraîné à aller plus loin qu'on ne l'aurait voulu.

Aujourd'hui encore, quand on lit les préambules des édits abolissant la corvée et les jurandes, on s'explique l'émotion qu'ils ont soulevée à leur apparition, alors qu'une inégalité complète de charges et de droits présidait aux rapports entre citoyens du même pays.

Après avoir rappelé que le réseau des grandes routes avait été notablement développé sous le règne de Louis XV et que le commerce ainsi que l'agriculture en retiraient de grands profits, le préambule qui précède l'édit supprimant la corvée continue ainsi : « Nous avons vu avec peine, qu'à l'exception d'un très petit nombre de provinces, les ouvrages de ce genre ont été, pour la plus grande partie, exécutés au moyen de corvées exigées de nos sujets et même de la portion la plus pauvre, sans qu'il leur ait été payé aucun salaire pour le temps qu'ils y ont employé... Prendre le temps du laboureur, même en le payant, serait l'équivalent d'un impôt. Prendre son temps sans le payer est un double impôt ; et cet impôt est hors de toute proportion, lorsqu'il tombe sur le simple journalier, qui n'a pour subsister que le travail de ses bras ». Donc, dès le

[1] Tocqueville, *L'ancien régime*, 259.

début, le roi constate que les paysans construisent et entretiennent les routes dont d'autres se servent, qu'on ne leur paye pas leur travail et qu'il faut mettre un terme à cette injustice.

Le système de la corvée donne-t-il du moins de bons résultats ? Pour apprécier ce que la dissertation jointe à l'édit déclare à ce sujet, il faut se rappeler comment on pratiquait cette prestation en nature, si différente de celle qui existe de nos jours. La corvée royale se présentait sous deux formes : celle de tâche tarifée, consistant à faire exécuter par les corvoyeurs, au moment qu'ils choisissaient, des réparations sur une longueur de chemin déterminée ; celle de la tâche contiguë, consistant à charger tous les habitants d'une paroisse d'un certain lot d'entretien, aux époques que l'administration leur indiquait. Dans le premier cas, les travaux étaient mal faits, parce qu'ils avaient lieu sans ensemble et en dehors de toute surveillance ; dans le second cas, ils étaient mieux exécutés, la paroisse en étant responsable, mais ils entraînaient pour les corvoyeurs des déplacements qui duraient en moyenne douze jours, qui abîmaient leurs attelages et qui les gênaient dans l'exploitation de leurs champs. La population rurale n'avait même pas, en compensation de ces sacrifices, l'avantage de pouvoir se servir de chemins en bon état. En effet la corvée n'avait pour but que d'assurer la construction économique et l'entretien des routes royales ; mais les chemins d'une utilité moins générale restaient à l'abandon. Les chemins vicinaux et les rues des villages présentaient des conditions de viabilité déplorables, et le plus souvent ils étaient à peu près impraticables. Aussi dans certaines généralités, les intendants autorisaient et parfois contraignaient les paysans et cultivateurs à ajouter trois ou quatre journées à celles qu'ils devaient au roi, et à les consacrer à la réparation des chemins et rues des villages : ces journées supplémentaires s'appelaient la corvée bourgeoise.

Les vices de ce régime, qui constituait pour les habitants des campagnes un impôt des plus onéreux, étaient si généralement sentis que plusieurs intendants, M. de Fontette dans la généralité de Caen, et Turgot dans celle de Limoges, avaient cherché à substituer à la corvée une contribution en argent. Ils avaient autorisé les paroisses à mettre en adjudication les travaux de chemins qui leur incombaient, et à les payer au moyen d'une taxe spéciale. Dans la généralité de Caen, cette taxe consista en sous additionnels, ajoutés au principal de la taille. Dans le Limousin, Turgot parvint à étendre à tous les propriétaires, privilégiés ou non, la taxe représentative de la corvée, et il accordait des diminutions de taille aux paroisses qui se signalaient par leur empressement à recourir à cette taxe. En outre, afin d'avoir moins à demander aux villages et d'accroître les ressources dont il avait besoin pour ouvrir des voies de communication dans une province qui était au nombre des plus arriérées, il avait imposé les villes, ce qui était une équitable innovation, car jusqu'alors elles avaient été exemptes de la corvée, et cependant elles ne profitaient pas moins que les campagnes du bon entretien des routes.

Mais en dépit de ces améliorations partielles, partout où elle était en usage[1], la corvée était odieuse à ceux qui y étaient astreints, et elle était pour eux une cause de misère en même temps qu'elle constituait, aux yeux des ingénieurs. un mode de travail très défectueux. Le préambule de l'édit en fournit les raisons suivantes : « les corvoyeurs obligés de faire souvent trois lieues ou davantage pour se rendre sur l'atelier, autant pour retourner chez eux, perdent, sans fruit pour l'ouvrage, une grande partie du temps exigé d'eux. Les appels multipliés, l'embarras de tracer l'ouvrage, de le distribuer, de le faire exécuter à une multitude d'hommes

[1] Certaines généralités, telles que celles de Paris, de Lille, de Montpellier, d'Aix, ne connaissaient pas le régime de la corvée. Les routes y étaient entretenues au moyen de sous additionnels à la taille.

rassemblés au hasard, la plupart sans intelligence comme sans volonté, consomme encore une partie du temps qui reste. Ainsi l'ouvrage qui se fait coûte au peuple et à l'Etat, en journées d'hommes et de voitures, deux fois et souvent trois fois plus qu'il ne coûterait s'il s'exécutait à prix d'argent. Ce peu d'ouvrage, exécuté si chèrement est toujours mal fait ».

La condamnation de la corvée étant ainsi prononcée, comment la remplacer? Car de toutes façons il faut pourvoir à l'entretien des routes. Le préambule expose qu'à l'avenir, elles devront être construites à prix d'argent[1], et il insiste à l'appui de cette réforme sur « l'injustice inséparable de

[1] On a bien souvent reproché à Turgot d'avoir d'une façon absolue remplacé la corvée par une contribution, et de n'avoir pas permis aux contribuables d'acquitter en journées de travail la part d'impôt mise à leur charge pour la confection et l'entretien des routes. On fait remarquer que le législateur moderne a su mieux ménager l'intérêt des habitants des campagnes, et qu'il les a avec raison autorisés à appliquer soit une taxe en argent, soit des prestations en nature, à la réparation des chemins vicinaux. A notre sens, ce reproche n'est pas fondé. Quel but en effet voulait-on atteindre en 1776? On se proposait d'affranchir les riverains des grandes routes d'une servitude qui pesait sur eux seuls et qui, à raison de la proximité de leurs héritages, les forçait à entretenir les voies de communication d'intérêt général. Pour les décharger de cette servitude, on appelait tous les propriétaires du royaume à participer aux dépenses de réparation de ces voies, et on les assujettissait, en quelque lieu que fussent situés leurs biens, au paiement d'une contribution dont le produit devait être affecté aux frais de la grande voirie. Comme il ne pouvait être question de permettre aux propriétaires éloignés des routes royales de fournir du travail, il parut juste de ne pas donner davantage cette permission à ceux qui seraient plus rapprochés des routes, afin de ne pas créer au profit de ceux-ci une sorte de privilège. Sans doute certains d'entre eux auraient pu avoir avantage à mettre pendant quelques jours leurs personnes et leurs attelages à la disposition de l'administration des ponts et chaussées; mais précisément pour ce motif on se refusa à leur conférer une faculté qu'en fait les autres propriétaires n'auraient pas pu exercer. — Au contraire quand il s'agit des chemins vicinaux, tous les propriétaires d'une même commune se trouvent dans une position égale, quant au choix à faire entre le paiement d'une taxe ou l'exécution de prestations en nature. Quiconque préfère garder son argent et travailler aux chemins a la possibilité de le faire. En ce qui concerne la vicinalité, il était donc naturel d'accorder aux habitants le droit d'opter entre deux procédés de libération. La différence des situations explique dès lors la différence des législations.

l'usage des corvées. » Avec une imprudence de langage que l'honnêteté du but poursuivi ne justifie pas, il s'exprime ainsi : « Tout le poids de cette charge retombe et ne peut retomber que sur la partie la plus pauvre de nos sujets, sur ceux qui n'ont de propriété que leurs bras et leur industrie, sur les cultivateurs et sur les fermiers. Les propriétaires, presque tous privilégiés, en sont exempts ou n'y contribuent que très peu. Cependant c'est aux propriétaires que les chemins publics sont utiles, par la valeur que des communications multipliées donnent aux productions de leurs terres... C'est donc la classe des propriétaires de terres qui recueille le fruit de la confection des chemins ; c'est elle qui devrait seule en faire l'avance. Comment pourrait-il être juste d'y faire contribuer ceux qui n'ont rien à eux ? De les forcer à donner leur temps et leur travail sans salaire, de leur enlever la seule ressource qu'ils aient contre la misère et la faim, pour les faire travailler au profit de citoyens plus riches qu'eux ?... On s'est effrayé de la dépense qu'entraînerait la confection des chemins à prix d'argent. On n'a pas cru que le trésor de l'État, épuisé par les guerres et par les profusions de plusieurs règnes et chargé d'une masse énorme de dettes, pût fournir à cette dépense. On a craint de l'imposer sur les peuples, toujours trop chargés, et on a préféré de leur demander un travail gratuit, imaginant qu'il valait mieux exiger des habitants de la campagne, pendant quelques jours, des bras qu'ils avaient, que de l'argent qu'ils n'avaient pas. Ceux qui faisaient ce raisonnement oubliaient qu'il ne faut demander à ceux qui n'ont que des bras, ni l'argent qu'ils n'ont pas, ni les bras qui sont leur unique moyen pour nourrir eux et leur famille... La facilité avec laquelle les chemins ont été faits à prix d'argent dans quelques pays d'états, et le soulagement qu'ont éprouvé les peuples dans quelques-unes des généralités des pays d'élections, lorsque leurs administrateurs particuliers y ont substitué aux corvées une contribution en argent, ont assez fait

voir combien cette contribution était préférable aux inconvénients qui suivent l'usage des corvées. »

Voilà donc les corvéables avertis par le roi lui-même de la monstrueuse injustice commise à leur égard. Ils supportent seuls la charge de la corvée, et comme ils n'ont pour vivre que le produit de leur travail, l'équité voudrait au contraire qu'on ne leur demandât en aucune façon de concourir à l'entretien et à la construction des routes! Les propriétaires sont les seuls qui profitent des voies de communication, et dans presque toutes les provinces ils ne participent pas à la dépense qu'elles entraînent! Mais cela va cesser, et dorénavant les chemins publics seront entretenus aux frais de ceux dont ils augmentent les revenus. Quelle faute de parler ainsi au peuple, et de lui faire sentir en termes aussi peu mesurés l'exploitation dont il a été victime! Que de colères, que de rancunes on s'exposait à soulever en lui[1]! Et était-il sage de désigner, en quelque sorte, à la vengeance des paysans les propriétaires vivant au milieu d'eux, et contribuant à leur bien-être par les salaires qu'ils répandaient dans les campagnes? Turgot à la vérité était résolu à faire disparaître promptement le régime qu'il trouvait condamnable, et à ne s'arrêter devant aucun obstacle pour amener la suppression de la corvée. Mais pouvait-il être sûr de l'énergie et de la persévérance de Louis XVI? C'est à croire qu'en stigmatisant, comme il le faisait dans l'exposé des motifs de l'édit, une des impositions les plus mauvaises de son temps, il se soit secrètement

[1] « Comme le peuple n'avait pas paru un seul instant, depuis 140 ans, sur la scène des affaires publiques, on avait absolument cessé de croire qu'il pût jamais s'y montrer; de sorte que lorsqu'on commença à s'intéresser à son sort, on se mit à parler devant lui de lui-même comme s'il n'avait pas été là.. Les gens qui avaient le plus à redouter sa colère s'entretenaient à haute voix en sa présence des injustices cruelles dont il avait toujours été victime; ils employaient leur rhétorique à peindre ses misères et son travail mal récompensé : ils le remplissaient de fureur en s'efforçant ainsi de le soulager. » (Tocqueville, *L'Ancien régime et la révolution*, 265.

proposé de rendre impossible tout pas en arrière de la part d'un roi qu'il savait faible. Si tel a été son but, il a mal raisonné, car il ne l'a pas atteint, et il a répandu dans la masse de la population des principes dangereux en matière d'impositions. L'esprit des paysans est lent, et il met du temps à comprendre ; mais une fois qu'une idée simple, surtout quand elle flatte leurs passions, a pénétré dans leur intelligence, elle leur apparait avec les caractères d'une vérité incontestable, elle les domine et les mène jusqu'au bout de ses conséquences. Aussi le gouvernement eut beau rétablir la corvée presqu'aussitôt après l'avoir abolie : les corvéables n'oublièrent pas les déclarations du préambule ; et peu à peu ils se persuadèrent que n'ayant que leurs bras, ils avaient le droit de ne pas contribuer aux charges publiques ; que les impôts ne devaient frapper que les propriétaires ; et que si l'État se trouvait ruiné par suite des désordres et des prodigalités de plusieurs règnes, ils avaient, quant à eux, pâti pendant des siècles et qu'ils n'étaient plus tenus de supporter des impositions. Quand, aux approches de 1789, la royauté aux abois consultera le pays, elle s'apercevra que dans toutes les campagnes c'est ainsi qu'on raisonne, et les députés aux États généraux seront en grande majorité élus sous l'empire de ces idées.

Le projet d'édit relatif à la suppression de la corvée avait pourtant été l'objet d'une longue étude préparatoire, au cours de laquelle on aurait dû atténuer le ton du préambule. Comme le projet remplaçait la corvée par un impôt qu'auraient à payer tous les propriétaires fonciers, qu'ils fussent nobles ou roturiers, Turgot s'attendait à ce qu'il soulevât l'opposition des deux premiers ordres, désireux de ne pas laisser porter atteinte à leurs privilèges pécuniaires, et celle non moins vive du parlement[1]. Ce corps qui ne perdait

[1] Des réclamations s'étaient produites dès qu'on avait su que le contrôleur général se proposait d'abolir la corvée, et à la date du 5 octobre 1775, elles sont relatées en ces termes dans les *Mémoires secrets :* « Un

aucune occasion de manifester son hostilité à l'égard du contrôleur général, venait précisément par un arrêt du 30 janvier 1776 de condamner au feu, sur la dénonciation de d'Epremesnil, une brochure que Condorcet avait rédigée sous le titre de : *Bénissons le Ministre*, et qu'il avait consacrée à l'éloge de l'abolition des corvées. En outre, il n'y avait pas dans le conseil unanimité au sujet des mérites de la mesure que Turgot proposait à l'approbation du roi. Le garde des sceaux, Hue de Miroménil, était d'avis qu'il fallait réformer la corvée, mais non l'abolir. Dans ces circonstances, le contrôleur général avait pensé qu'il devait mettre Louis XVI à même de se prononcer en connaissance de cause, et il avait engagé par écrit avec Miroménil une intéressante discussion, l'un attaquant le projet, l'autre le défendant. La correspondance entre ces deux ministres avait été placée sous les yeux de Louis XVI, et ce prince put de la sorte reconnaitre que la théorie qui avait inspiré le rédacteur de l'édit, allait bien au delà de la suppression de la corvée. Ainsi Miroménil ayant écrit : « Je ne puis me refuser à dire qu'en France le privilège de la noblesse doit être respecté et qu'il est, je crois, de l'intérêt du roi de le maintenir », Turgot lui répliqua : « M. le garde des sceaux semble ici adopter le principe que, par la constitution de l'État, la noblesse doit être exemptée de toute imposition. Il semble même croire que c'est un préjugé universel dangereux à choquer. Si ce préjugé est universel, il faut que je

projet de M. Turgot concernant la suppression des corvées commence à s'éventer, et ne contribuera pas peu à grossir l'orage qui se forme sur sa tête. Il veut y suppléer par un impôt établi sur toutes les terres quelconques, sans aucune exception, comme participant plus essentiellement au bénéfice des grands chemins. Par conséquent beaucoup de gens et du plus haut parage, que ce projet inquiète cherchent à le contredire. L'église surtout devant y être comprise pour sa quote-part s'en scandalise fort, fait le diable et crie à l'impiété. La magistrature fort chatouilleuse sur ses intérêts et ses privilèges, n'est pas plus contente et se ligue déjà pour s'opposer à l'enregistrement. On craint que tant d'ennemis ne fassent culbuter le ministre patriote. » (Bachaumont, XXXII, 316.)

me sois étrangement trompé sur la façon de penser de tout ce que j'ai vu d'hommes instruits dans tout le cours de ma vie; car je ne me rappelle aucune société où cette idée eût été regardée autrement que comme une prétention surannée et abandonnée par tous les gens éclairés, même dans l'ordre de la noblesse... Au moyen de la facilité qu'on a d'acquérir la noblesse à prix d'argent, il n'est aucun homme riche qui sur-le-champ ne devienne noble, en sorte que le corps des nobles comprend tout le corps des riches, et que la cause des privilégiés n'est plus la cause des familles distinguées contre les roturiers, mais la cause des riches contre les pauvres... Quelle administration que celle qui ferait porter toutes les charges publiques aux pauvres pour en exempter les riches! »

Un autre ministre consulté par Louis XVI et que le savant auteur de *La Chute de l'ancien régime* estime être Malesherbes, se prononça par les mêmes motifs en faveur de l'assujettissement de la noblesse à l'impôt[1] : « Tout noble à la vérité n'est pas riche, dit-il dans un mémoire au roi, mais tout riche est noble, et ceux qui ne sont pas assez riches pour acquérir une noblesse transmissible à leurs descendants, acquièrent au moins des privilèges personnels à eux, pour en jouir pendant leur vie. Ainsi l'impôt qui, aux yeux de la raison et de la justice, doit être payé en proportion de la richesse, est un impôt dont au contraire on s'exonère à force de richesse. Cette vérité si évidente a été sentie par tous les administrateurs. Elle l'aurait été par la nation tout entière si la nation avait été admise à connaître et à discuter ses propres intérêts. » Le ministre développe ensuite cette considération : que tant que les classes privilégiées ne seront pas soumises à l'impôt, le rendement des contributions sera précaire; et il termine en ces termes : « Je conclus de tout ceci, non seu-

[1] Aimé Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 41 et suiv.

lement que l'objection du parlement en faveur des privilèges de la noblesse n'est pas fondée, mais qu'il serait du plus grand danger que le roi laissât ce système prendre quelque faveur, parce qu'il tend à détruire tout ce qui s'est fait de grand depuis un siècle, et tout ce qui peut être fait de bon dans la matière des impositions. Enfin, sans être plus ami du despotisme que je ne l'ai jamais été, je dirai au parlement, je dirais tout haut s'il le fallait, en présence de la nation entière, que cette affaire est de celles où le roi doit se déterminer par sa volonté absolue ; et en voici la raison. La question étant bien entendue, ceci est un procès entre les riches et les pauvres. Or, de qui le parlement est-il composé? De gens riches par comparaison avec le peuple, et tous nobles, puisque leurs charges donnent la noblesse. De qui la cour, dont le cri est si puissant, est-elle composée? Des grands de l'État, dont le plus grand nombre a des terres qui paieront l'imposition, et ne payaient pas la corvée. De qui le public de Paris est-il composé? De beaucoup de nobles ou de riches jouissant des privilèges de la noblesse, et qui sont ceux qui parlent le plus haut, et d'un peuple qui supporte d'autres impositions, mais qui ne paie ni la taille, ni la corvée. Par conséquent, ni les remontrances du parlement, ni l'applaudissement du public de Paris, ni même les réclamations de la cour ne doivent faire aucun préjugé dans cette cause. Le roi, père commun et juge commun, doit les entendre, mais ce n'est, dans cette matière, que comme un juge entend l'avocat d'une seule partie, et il doit juger. » Éclairé par cette discussion, Louis XVI s'était rangé du côté de Turgot et avait permis que le projet concernant l'abolition de la corvée fût soumis au parlement.

En ce qui concerne la liberté du commerce et de l'industrie, l'accord se fit plus facilement entre les membres du cabinet, et les collègues du contrôleur général n'essayèrent pas de détourner le roi d'adhérer aux propositions de

celui-ci; peut-être parce qu'ils prévoyaient l'échec auquel était vouée vraisemblablement la réforme[1]. Dans la pensée de Turgot, la suppression des corporations était au contraire une mesure d'une extrême importance. La liberté du commerce était en effet la base même de tout son système économique. « Si le gouvernement, avait-il écrit en 1759 dans son Éloge de Gournay, limite le nombre des vendeurs par des privilèges exclusifs ou autrement, il est certain que le consommateur sera lésé, et que le vendeur, assuré du débit, le forcera d'acheter chèrement de mauvaises marchandises... La liberté générale d'acheter et de vendre est le seul moyen d'assurer, d'un côté, au vendeur, un prix capable d'encourager la production; de l'autre, au consommateur, la meilleure marchandise au plus bas prix. Ce n'est pas que, dans des cas particuliers, il ne puisse y avoir un marchand fripon et un consommateur dupe; mais le consommateur trompé s'instruira et cessera de s'adresser au marchand fripon; celui-ci sera décrédité et puni par là de sa fraude; et cela n'arrivera jamais fréquemment, parce qu'en général les hommes seront toujours éclairés sur un intérêt évident et prochain. — Vouloir que le gouvernement soit obligé d'empêcher qu'une pareille fraude n'arrive jamais, c'est vouloir l'obliger de fournir des bourrelets à tous les enfants qui pourraient tomber. Prétendre réussir à prévenir par des règlements toutes les malversations possibles en ce genre, c'est sacrifier à une perfection chimérique tous les progrès de l'industrie; c'est resserrer l'imagination des artistes dans les limites étroites de ce qui se fait; c'est leur interdire toutes les tentatives nouvelles... C'est oublier que

[1] A la date du 28 juin 1775, les *Mémoires secrets* notaient en effet : « le nouveau projet de M. Turgot concernant la liberté des arts et métiers et du commerce, ne peut qu'éprouver beaucoup de discussion avant de se réaliser. Les négociants les plus distingués de Paris, connus sous le nom des six corps de marchands, ont donné un mémoire à ce ministre, pour lui faire connaître l'injustice particulière de son opération à leur égard et les inconvénients généraux de son plan. » (Bachaumont, VIII, 94.)

l'exécution de ces règlements est toujours confiée à des hommes qui peuvent avoir d'autant plus d'intérêt à frauder ou à concourir à la fraude, que celle qu'ils commettraient serait couverte en quelque sorte par le sceau de l'autorité publique et par la confiance qu'elle inspire au consommateur. C'est oublier aussi que ces règlements, ces inspecteurs, ces bureaux de marque et de visite entraînent toujours des frais; que ces frais sont toujours prélevés sur la marchandise, et par conséquent surchargent le consommateur national, éloignent le consommateur étranger. » Depuis qu'il avait écrit ces lignes, Turgot s'était de plus en plus convaincu qu'il importait d'affranchir de toute gêne l'industrie et le commerce. Comme administrateur il avait constaté les multiples inconvénients résultant de l'existence des jurandes et maîtrises, et il estimait que les Français avaient le plus grand intérêt à ce qu'elles disparussent. Leur suppression devait, suivant lui, donner un remarquable essor à la richesse générale du pays, en même temps qu'améliorer grandement la situation des classes populaires. Seule elle pourrait permettre à chaque citoyen de choisir sa profession et d'y réussir, à condition d'avoir de l'initiative et de l'intelligence. Aussi le préambule de l'édit de suppression débute-t-il en rappelant la protection que le roi doit « à cette classe d'hommes qui, n'ayant de propriété que leur travail et leur industrie, ont d'autant plus le besoin et le droit d'employer, dans toute leur étendue, les seules ressources qu'ils aient pour subsister. » Toutefois ce n'était pas seulement dans l'intérêt des artisans, des travailleurs manuels, que l'abolition des maîtrises et des jurandes était poursuivie; elle l'était aussi dans celui de tout homme qui, possédant quelques capitaux, des connaissances techniques ou une aptitude professionnelle, se croirait apte à gagner de l'argent dans l'exercice d'un commerce ou d'une industrie[1]. La

[1] Condillac avait, l'année précédente, publié un volume sur la nécessité de donner au commerce une liberté absolue. Cet ouvrage, intitulé

liberté du travail répondait aux aspirations de la grande masse des Français, et les arguments donnés par Turgot, à l'appui du projet d'édit par lui soumis au roi étaient de nature à convaincre tous ceux qui ne faisaient pas partie des communautés privilégiées.

Comment en effet les choses se passaient-elles? Des documents incontestables prouvent que le régime des corporations plongeait l'industrie dans l'engourdissement dû à l'absence de concurrence, et faisait peser sur les individus une véritable oppression[1]. Sous l'influence d'idées religieuses et politiques certaines personnes sont portées aujourd'hui à regretter ce régime, et à lui attribuer des vertus qu'il était loin de posséder. Dans leur désir d'améliorer les relations actuelles entre le capital et le travail, elles supposent que les maîtrises ne décourageaient aucune initiative et se montraient essentiellement paternelles. C'est là un tableau de fantaisie, et voici celui, beaucoup plus véridique, qui est tracé dans le préambule de l'édit : « Dans presque toutes les villes de notre royaume, l'exercice des différents arts et métiers est concentré dans les mains d'un petit nombre de maîtres réunis en communauté, qui peuvent seuls, à l'exclusion de tous les autres citoyens, fabriquer ou vendre les objets du commerce particulier dont ils ont le privilège exclusif; en sorte que ceux de nos sujets qui, par goût ou par nécessité, se destinent à l'exercice des arts et métiers,

Le Commerce et le Gouvernement considérés relativement l'un à l'autre, reproduisait avec beaucoup de clarté la plupart des enseignements des économistes sur la valeur, les prix, les salaires, la monnaie, le commerce, les monopoles et les impôts, ce qui faisait dire à Grimm qu'il pouvait « être regardé comme le catéchisme de la science » et qu'il avait « le grand mérite d'expliquer avec une netteté, avec une précision merveilleuse ce que tout le monde sait » (*Corresp. litt.*, XI, 54). Précisément à cause de cette lucidité, ce fut un ouvrage de vulgarisation et il obtint un vif succès. Les raisonnements de Condillac en faveur de l'affranchissement de l'industrie et du commerce, avaient préparé les esprits à la réforme qu'entreprenait Turgot.

[1] Voir à ce sujet *L'histoire des classes ouvrières en France*, par M. Levasseur.

ne peuvent y parvenir qu'en acquérant la maîtrise, à laquelle ils ne sont reçus qu'après des épreuves aussi longues et aussi pénibles que superflues, et après avoir satisfait à des droits ou à des exactions multipliées, par lesquelles une partie des fonds dont ils auraient eu besoin pour monter leur commerce ou leur atelier, ou même pour subsister, se trouve consumée en pure perte. Ceux dont la fortune ne peut satisfaire à ces dépenses sont réduits à n'avoir qu'une subsistance précaire sous l'empire des maîtres, à languir dans l'indigence ou à porter hors de leur patrie une industrie qu'ils auraient pu rendre utile à l'État. Les citoyens de toutes les classes sont privés du droit de choisir les ouvriers qu'ils voudraient employer, et des avantages que leur donnerait la concurrence pour le bas prix et la perfection du travail... Les communautés une fois formées, rédigèrent des statuts, et sous différents prétextes de bien public les firent autoriser par la police. La base de ces statuts est d'abord d'exclure du droit d'exercer le métier quiconque n'est pas membre de la communauté; leur esprit général est de restreindre, le plus qu'il est possible, le nombre des maîtres, et de rendre l'acquisition de la maîtrise d'une difficulté presque insurmontable pour tout autre que pour les enfants des maîtres actuels... Les communautés s'occupèrent surtout d'écarter de leur territoire les marchandises et les ouvrages des forains: elles s'appuyèrent sur le prétendu avantage de bannir du commerce des marchandises qu'elles supposaient être mal fabriquées. Ce prétexte les conduisit à demander pour elles-mêmes des règlements d'un nouveau genre, tendant à prescrire la qualité des matières premières, leur emploi et leur fabrication; ces règlements dont l'exécution fut confiée aux officiers des communautés, donnèrent à ceux-ci une autorité qui devint un moyen non seulement d'écarter encore plus sûrement les forains, mais encore d'assujettir les maîtres mêmes de la communauté à l'empire des chefs... Parmi les dispositions déraisonnables et

diversifiées à l'infini des statuts, il en est qui excluent entièrement tous autres que les fils des maîtres ou ceux qui épousent des veuves de maîtres. D'autres rejettent tous ceux qu'ils appellent étrangers, c'est-à-dire ceux qui sont nés dans une autre ville. Dans un grand nombre de communautés, il suffit d'être marié pour être exclu de l'apprentissage, et par conséquent de la maîtrise. L'esprit de monopole qui a présidé à la confection des statuts a été poussé jusqu'à exclure les femmes des métiers les plus convenables à leur sexe, tels que la broderie, qu'elles ne peuvent exercer pour leur propre compte ».

Tels étaient les abus du système des corporations, abus que les adversaires mêmes de Turgot n'ont pas essayé de nier. Comme le disait le préambule, le système était caractérisé par l'esprit de monopole, et il faut une singulière dose d'illusion, une complète méconnaissance des passions humaines, pour se figurer que si jamais on rétablissait les corporations, les idées les plus exclusives n'y domineraient pas immédiatement. Étant donnés les penchants de notre nature, toute association d'hommes à laquelle sera conféré un privilège s'appliquera à en tirer tout le parti possible, et pour cela n'hésitera pas à éteindre les concurrences et à porter atteinte à la liberté d'autrui. L'expérience des siècles passés montre ce que seraient dans l'avenir les corporations : comme autrefois elles exploiteraient les consommateurs, ne s'ouvriraient à de nouveaux membres que par faveur, par népotisme ou par suite d'affinités politiques, et au lieu d'exercer sur les ouvriers un patronage fait d'encouragement et de bienveillance, elles s'ingénieraient à les empêcher de devenir patrons à leur tour. Les abus que l'on constate dans le fonctionnment des syndicats ouvriers, l'absolutisme qu'ils font peser sur la masse des travailleurs, leur tendance à écarter la concurrence de tous ceux qui ne sont pas membres du syndicat, leurs efforts pour niveler les prix de la main-d'œuvre au profit des hommes les moins

habiles et les moins actifs, ne sont-ils pas aussi un enseignement? La formation des syndicats est pourtant libre, les ouvriers ne sont pas forcés d'y entrer, et ces associations ne sont pas investies de privilèges. Si, en présence des corporations reconstituées elles devenaient les organes légaux des classes ouvrières, se figure-t-on le régime d'oppression pour les individus, de lutte acharnée entre le capital et le travail, de spoliation à l'égard des consommateurs qui résulterait d'une semblable organisation?

Etait-ce du reste l'avantage du commerce et de l'industrie ou le désir de rendre meilleurs les rapports entre maîtres et artisans, qui avaient amené sous l'ancienne monarchie le développement des jurandes? En aucune façon. Le préambule de l'édit indique le vrai motif en ces termes : « Le gouvernement s'accoutuma à se faire une ressource de finance des taxes imposées sur les communautés, et de la multiplication de leurs privilèges... La finance a cherché de plus en plus à étendre les ressources qu'elle trouvait dans l'existence de ces corps. Indépendamment des taxes, des établissements de communautés et de maîtrises nouvelles, on a créé dans les communautés des offices sous différentes dénominations, et on les a obligées de racheter ces offices, au moyen d'emprunts qu'elles ont été autorisées à contracter, et dont elles ont payé les intérêts avec le produit des gages ou des droits qui leur ont été aliénés. » La création de maîtrises était en effet un expédient financier dont le gouvernement avait souvent usé, et en 1776, on ne pouvait pas avoir oublié que cinq ans auparavant, le contrôleur général Terray y avait eu recours. Puis, ayant ainsi révélé la raison purement fiscale pour laquelle la royauté avait encouragé la formation des corporations, le préambule continuait ainsi : « c'est sans doute l'appât de ces moyens de finance qui a prolongé l'illusion sur le préjudice immense que l'existence des communautés cause à l'industrie, et sur l'atteinte qu'elle porte au droit naturel. Cette illusion a été portée chez quelques personnes

jusqu'au point d'avancer que le droit de travailler était un droit royal, que le prince pouvait vendre et que les sujets devaient acheter. Nous nous hâtons de rejeter une pareille maxime. Dieu en donnant à l'homme des besoins, en lui rendant nécessaire la ressource du travail, a fait du droit de travailler la propriété de tout homme, et cette propriété est la première, la plus sacrée et la plus imprescriptible de toutes. Nous regardons comme un des premiers devoirs de notre justice, et comme un des actes les plus dignes de notre bienfaisance, d'affranchir nos sujets de toutes les atteintes portées à ce droit inaliénable de l'humanité. » Il était impossible de proclamer avec plus d'éloquence le droit absolu qui appartient à tout homme non seulement de se livrer au travail, mais encore de choisir la profession vers laquelle le portent ses goûts, et de pratiquer le métier où il croit que ses aptitudes trouveront le mieux leur emploi. Aussi est-il facile de comprendre quelle joie, quelles espérances les déclarations du préambule répandirent dans le peuple et dans la petite bougeoisie; ces classes étaient opprimées par les règlements des corporations, elles souffraient de la gêne qu'ils apportaient à leur esprit d'entreprise, elles les considéraient comme destinés à enrichir une minorité de maîtres, en empêchant ceux qui ne l'étaient pas de parvenir à la maitrise, et elles se promirent de la liberté du travail les plus beaux résultats[1].

Mais qu'allait penser de l'affranchissement du commerce la foule des consommateurs? Accoutumée depuis des siècles à une organisation industrielle où rien n'était abandonné à la libre initiative, n'était-elle pas tentée de se croire dans une certaine mesure protégée par elle contre la mauvaise qualité des marchandises? De leur côté les commerçants et

[1] « C'est à la liberté du travail inaugurée par Turgot que la France du XIXe siècle, après le triomphe définitif des idées du grand ministre, a dû l'étonnante explosion de force industrielle à laquelle notre génération a pu assister. » (*Turgot*, par Léon Say, 149).

les artisans eux-mêmes n'avaient-ils pas à craindre les effets de la concurrence? Le contrôleur général s'efforçait dans le préambule de l'édit portant abolition des jurandes, de dissiper ces appréhensions. Aux consommateurs, il démontrait que « la police des jurandes, quant à ce qui concerne la perfection des ouvrages, est illusoire, » et il ajoutait : « ceux qui emploient dans un commerce leurs capitaux ont le plus grand intérêt à ne confier leurs matières qu'à de bons ouvriers, et l'on ne doit pas craindre qu'ils en prennent au hasard de mauvais, qui gâteraient la marchandise et rebuteraient les acheteurs. On doit présumer aussi que les entrepreneurs ne mettront pas leur fortune dans un commerce qu'ils ne connaîtraient point assez pour être en état de choisir les bons ouvriers et de surveiller leur travail. Nous ne craindrons donc point que la suppression des apprentissages, des compagnonnages et des chefs-d'œuvre expose le public à être mal servi. » Aux ouvriers et aux marchands, il exposait que : « dans les lieux où le commerce est le plus libre, le nombre des marchands et des ouvriers de tout genre est toujours limité et nécessairement proportionné aux besoins, c'est-à-dire, à la consommation. Il ne passera pas cette proportion dans les lieux où la liberté sera rendue. » Enfin il leur soumit cette considération : « les maîtres qui composent aujourd'hui les communautés, en perdant le privilège exclusif qu'ils ont comme vendeurs, gagneront comme acheteurs à la suppression du privilège exclusif de toutes les autres communautés. Les artisans y gagneront l'avantage de ne plus dépendre, dans la fabrication de leurs ouvrages, des maîtres de plusieurs autres communautés, dont chacune réclamait le privilège de fournir quelque pièce indispensable. Les marchands y gagneront de pouvoir vendre tous les assortiments accessoires à leur principal commerce. Les uns et les autres y gagneront surtout de n'être plus dans la dépendance des chefs et officiers de leurs communautés, et de n'avoir plus à leur payer des

droits de visite fréquents, d'être affranchis d'une foule de contributions pour des dépenses inutiles ou nuisibles. »

Tel est le magnifique plaidoyer de Turgot en faveur de l'affranchissement du travail. La thèse qu'il soutenait n'allait triompher que momentanément : on sait que le rétablissement des corporations a été un des premiers actes qu'ait accomplis son successeur. Mais les principes de liberté qu'il avait répandus devaient survivre à son œuvre, et lors du grand mouvement d'idées qui précéda 1789 ils avaient, on peut le dire, conquis la France. Turgot ne se dissimulait pas d'ailleurs qu'en proposant au roi de supprimer les communautés, il l'appelait à opérer dans l'état social du pays une véritable révolution. Il savait également que les privilégiés du commerce et de l'industrie feraient à Paris et dans toutes les villes du royaume, une ardente opposition à son projet. Mais les attaques, même les plus passionnées, ne l'effrayaient pas, lorsqu'il croyait, en les bravant, servir l'intérêt général ; et avec la perspicacité du génie, il discernait clairement les immenses progrès qui résulteraient de la liberté industrielle. Il avait la profonde conviction qu'elle enrichirait la France, et avec une nation riche, où les affaires se multiplient, où le commerce est florissant, les finances publiques sont, elles aussi, prospères, les impôts sont productifs et le déficit n'est plus à craindre, pourvu que le gouvernement ait la sagesse de ne pas se lancer dans des dépenses désordonnées. Aussi Turgot ne tenait-il pas moins à la promulgation de l'édit sur les jurandes qu'à celle de l'édit sur les corvées.

CHAPITRE VI

I. Émotion soulevée par les projets relatifs aux corvées et aux jurandes. — Le ministère supprime des brochures contraires aux édits, et le parlement condamne l'ouvrage de Boncerf sur *Les inconvénients des droits féodaux*. — Constitution de la propriété foncière : fiefs, terres allodiales, censives. — Droits utiles et honorifiques; redevances, banalités, corvées seigneuriales, etc. — Complication des rapports entre les créanciers et les débiteurs des redevances et autres droits. — Terriers. Procès. — Boncerf demande que les droits féodaux soient déclarés rachetables; colère des privilégiés. — Ordre au parlement de ne pas poursuivre l'exécution de son arrêt contre Boncerf. — II. Lit de justice du 12 mars 1776 pour l'enregistrement des édits. — Discours dans lesquels MM. d'Aligre et Séguier protestent contre l'imposition des deux premiers ordres. — Malgré l'enregistrement des édits, la politique de Turgot se trouve compromise par l'opposition qu'elle soulève. — Turgot a inquiété trop d'intérêts à la fois. — Pamphlets et chansons contre lui. — Agitation dans les campagnes contre les droits féodaux, et arrêt du parlement défendant d'exciter à aucune innovation. — III. La confiance du roi en Turgot est ébranlée. — Hostilité de la reine contre le contrôleur général. — Démission de Malesherbes. — Lutte entre Turgot et Maurepas au sujet de la désignation du successeur de Malesherbes. — Lettres hautaines de Turgot à Louis XVI. — Sur les instances de la reine, Amelot est nommé ministre. — Révocation de Turgot. — IV. Dans les conditions où il entreprit ses réformes, l'échec de Turgot était fatal. — Il n'aurait pu réussir que s'il avait été soutenu par des assemblées délibérantes. — La faute capitale de Turgot est de n'avoir pas convoqué les États généraux. — Impressions causées par sa chute. — Il est regretté par le peuple, et ses idées lui survivent. — Son insuccès pousse la nation à croire à l'impuissance de la royauté et à compter sur elle-même.

I

Si habilement déduits que fussent les motifs exposés par le contrôleur général à l'appui des réformes par lui soumises à l'approbation du roi, elles excitèrent, dès qu'elles furent connues, les réclamations de ceux dont elles menaçaient les privilèges, et les mécontents trouvèrent un énergique appui dans le parlement. Parmi les six projets d'édits dont elle était saisie, cette assemblée n'enregistra que l'édit portant suppression de la caisse de Poissy, et elle nomma des commissaires pour examiner les autres. C'était la marche qu'elle suivait, quand elle se préparait à refuser l'enregistrement. Bientôt, le 17 février, le procureur général et les commissaires se prononcèrent contre la suppression de la corvée et des jurandes, et il fut décidé que le parlement adresserait des remontrances au roi contre les édits.

En même temps, une émotion égale à celle qu'avait ressentie la France en 1771, lors de la lutte de Maupeou avec les parlements, s'empara du public. Il parut une nuée de brochures pour et contre les réformes annoncées. Les communautés de marchands demandèrent le maintien des maîtrises et dénoncèrent le danger de théories inspirées par « la chimère d'une liberté illimitée. » Des chansons coururent, dans lesquelles on accusait Turgot de « tout brouiller », et à la cour les ennemis du contrôlenr général se mirent à l'attaquer de toutes manières. Dans le camp adverse, Voltaire et les philosophes apportaient à sa défense non moins d'ardeur. Le premier écrivit : « Mon vieux sang bouillonne dans mes vieilles veines, quand j'entends dire que les escarpins de Versailles et de Paris s'opposent à l'extirpation de la

corvée, cette barbare servitude destructive des campagnes. » A propos de la liberté du commerce et de l'industrie, il ne ménagea pas davantage son approbation : « Il est bien clair que toutes ces maîtrises et toutes ces jurandes n'ont été inventées que pour tirer de l'argent des pauvres ouvriers, pour enrichir des traitants et pour écraser la nation. Voilà la première fois qu'on a vu un roi prendre le parti de son peuple contre *Messieurs*[1]. » Le ministère crut, au milieu de ces appréciations contradictoires et passionnées, devoir faire preuve d'énergie : il fit supprimer par un arrêt du Conseil d'État, en date du 22 février 1776, plusieurs écrits dirigés contre les édits.

Cet acte d'autorité fut regardé par le parlement comme une provocation, et dès le lendemain il y répondit à son tour par un arrêt qui condamna au feu un ouvrage sur *Les inconvénients des droits féodaux*, ouvrage rédigé sous l'inspiration de Turgot par un premier commis du contrôle général, Boncerf.

L'arrêt du 23 février fut rendu par le parlement avec une grande solennité : toutes chambres assemblées, les princes du sang et les pairs y séant. Il est motivé sur ce que la brochure de Boncerf est entachée des tendances les plus subversives ; il la considère « comme injurieuse aux lois et coutumes de la France, aux droits sacrés et inaliénables de la couronne et au droit de propriété des particuliers ; comme tendant à ébranler toute la constitution de la monarchie, en soulevant les vassaux contre leurs seigneurs et contre le roi même, en leur présentant les droits féodaux et domaniaux comme autant d'usurpations et de violences odieuses et ridicules et en leur suggérant les prétendus moyens de les abolir, qui sont aussi contraires au respect dû roi et à ses ministres, qu'à la tranquillité du royaume[2]. »

[1] Lettres du 14 février et du 1er mars 1776; *Correspondance générale*, XII, 179, 195.

[2] L'opinion publique ne ratifia pas la sévérité de ces appréciations :

Nous rechercherons tout à l'heure si ces reproches adressés à la brochure de Boncerf étaient fondés, mais pour comprendre l'émotion réelle ou factice qu'elle souleva, il faut se rappeler ce qu'était le régime de la propriété au XVIIIe siècle. Nous allons donner de ce régime, d'après les *Dissertations féodales* d'Henrion de Pansey, un rapide aperçu, car la connaissance de la constitution de la propriété est indispensable pour apprécier les charges des propriétaires de terres, et par suite leur plus ou moins d'aptitude à payer l'impôt.

Les biens-fonds appartenaient à l'une des trois catégories suivantes : fiefs, francs-alleux et rotures ou censives. Les fiefs avaient le domaine éminent sur les autres biens, à l'exception des francs-alleux qui étaient affranchis de redevances seigneuriales. Les terres allodiales, c'est-à-dire ne relevant d'aucune seigneurie, étaient l'exception et se rencontraient principalement dans le Languedoc et le Dauphiné. Quant aux terres en censive, elles formaient la grande masse du territoire. Dans les provinces de France soumises au droit coutumier, et elles étaient de beaucoup les plus nombreuses, régnait la maxime : « Nulle terre sans seigneur », et en vertu de cette maxime, les terres qui n'étaient pas nobles dépendaient toutes d'un fief. Dans le Midi seulement, la règle féodale était contraire et portait : « Nul seigneur sans titre ». Malgré cette différence, on peut dire que presque tous les héritages qui n'avaient pas la qualité de seigneurie relevaient d'un fief, et parmi les fiefs, il y en avait qui avaient dans leur mouvance d'autres fiefs, tenus à leur égard à certains devoirs honorifiques et pécuniaires. Les fiefs étaient répandus sur la surface entière de la France. Ils provenaient des démembrements successifs

« On ne conçoit pas comment les membres du parlement ont flétri de la lacération et de la brûlure ce petit écrit, ne contenant que des raisonnements fort sensés, des réflexions, des opinions, un système toujours soumis respectueusemont à la sagesse et aux lumières du législateur, qu'on invoque sans cesse. » (*Mémoires secrets*, IX, 55.)

des immenses domaines que s'étaient attribués jadis les conquérants de la Gaule romaine. Leur origine était donc aussi antique que guerrière, mais depuis longtemps la possession des fiefs n'était plus réservée aux nobles anciens ou nouveaux ; les roturiers pouvaient acheter des fiefs, et en ce cas ils jouissaient de toutes les prérogatives attachées à la possession d'un fief : ils étaient toutefois tenus de payer une taxe spéciale, dite droit de franc-fief. Les droits que conférait la propriété d'une terre noble dépendaient donc de la qualité du bien et non de celle du propriétaire.

Ces droits étaient, soit utiles, c'est-à-dire productifs d'un revenu, soit honorifiques. Ils présentaient les uns et les autres une infinie variété, mais les premiers consistaient essentiellement dans la perception de redevances annuelles en argent ou en nature, qui étaient dues à perpétuité par les posseseurs de biens tenus en censive. Le paiement des redevances était en quelque sorte l'accomplissement de la condition, moyennant laquelle des concessions foncières avaient été primitivement faites par les seigneurs féodaux aux serfs affranchis. Très souvent, elles représentaient réellement un prix de vente, car beaucoup de terres avaient été abandonnées par les seigneurs à leurs vassaux et autres roturiers, en échange de redevances à payer annuellement par ceux-ci. Dans plusieurs provinces, les redevances étaient d'ailleurs de deux natures : il y avait le menu cens, dont le taux était minime et qui avait surtout pour but de constater la seigneurie de celui qui le percevait, et le gros cens qui, à raison de son importance, ne pouvait être exigé que si le créancier prouvait par titre qu'il y avait droit.

Nous aurons plus tard l'occasion de montrer à quel point s'était déjà morcelée la propriété en France, antérieurement à la Révolution. Pour le moment, qu'il nous suffise de dire que ce morcellement s'était opéré grâce à la fréquence d'un contrat qu'on appelait le bail à cens : il consistait à aliéner des terres au profit de paysans, qui les acquéraient non

pas en payant un capital qu'ils ne possédaient pas, mais en s'engageant à acquitter perpétuellement, au profit de l'ancien propriétaire, une rente foncière plus ou moins élevée. Sauf l'obligation de payer chaque année les redevances et rentes foncières, obligation qui avait l'inconvénient d'exposer le censitaire qui en était redevable à être exproprié s'il ne les acquittait pas, la situation du censitaire était à peu près semblable à celle du propriétaire d'aujourd'hui : il pouvait, comme celui-ci, vendre, donner, partager et léguer son fonds, avec cette réserve qu'en cas de vente, le possesseur du fief pouvait exercer le droit de « retrait censuel », qui lui permettait d'acquérir pour lui-même le bien vendu, pourvu qu'il désintéressât l'acheteur.

Mais il existait une foule d'autres droits féodaux, et tout en étant pour les propriétaires de fiefs une source de profits parfois considérables, ils n'avaient d'autre excuse que leur ancienneté, et dérivaient purement et simplement du droit du plus fort. Telles étaient les banalités, qui forçaient les habitants des communautés rurales à se servir exclusivement du moulin, du four, du pressoir appartenant au seigneur, et à payer à celui-ci une somme plus ou moins élevée pour l'usage fait de sa chose, ou bien les corvées seigneuriales, consistant dans la prestation gratuite de plusieurs journées d'hommes ou d'attelages par an. Tels étaient aussi les droits de lods et ventes dus au seigneur lors de la vente de tout héritage censuel : leur taux variait suivant les coutumes, mais en général il était égal au sixième du prix de vente ; les droits de terrage ou champart, prélèvement variable sur les fruits de la terre tenue à cens ; les droits de mesurage, dus sur les marchandises mises en vente dans l'étendue du fief ; les droits de péage et de bac sur les ponts et rivières ; le droit de banvin, qui interdisait aux censitaires de vendre leur vin tant que le seigneur n'avait pas vendu le sien ; les droits exclusifs de

chasse, de pêche, de colombier, etc.[1]. La plupart de ces droits et privilèges étaient qualifiés par les feudistes de *défavorables*, parfois même d'*odieux*, et les tribunaux ne les faisaient respecter qu'autant que ceux qui prétendaient en jouir justifiaient de leurs prétentions par titres réguliers ou par une longue possession. Les redevances et rentes foncières étaient au contraire qualifiées de *favorables*, car elles constituaient à vrai dire le droit commun de la propriété roturière, et elles formaient la principale partie du patrimoine de beaucoup de familles nobles et de familles bourgeoises, propriétaires de fiefs.

L'état de choses que nous venons d'exposer rendait extrêmement difficiles les rapports entre les détenteurs du sol et les anciens propriétaires, créanciers des droits seigneuriaux. Par suite des ventes et subdivisions successives des terres en censive, les rentes et redevances s'étaient fractionnées par quotités de plus en plus restreintes, et l'obligation de les payer s'était étendue à un nombre de plus en plus grand de paysans cultivateurs. De là, nécessité pour le possesseur d'un fief d'être sans cesse en éveil, pour opérer la rentrée de ses droits et pour déjouer les ruses de ses débiteurs. Pour les intérêts les plus minimes il lui fallait plaider, car son revenu dépendait de la rentrée d'une foule de menues créances. Afin de ne pas laisser disparaître la preuve de ses droits, il lui fallait non seulement conserver les plus vieux papiers constatant l'origine des redevances, mais tenir au courant un registre, appelé *terrier*, sur lequel était porté le plan de la seigneurie, et où l'on inscrivait la position, l'étendue, les limites de chaque terre en censive, la nature et le montant des redevances et rentes dues par chacune d'elles, ainsi que les noms des censitaires et la part leur incombant, par suite des ventes

[1] Voir dans *L'ancien régime et la Révolution*, par M. de Tocqueville, une note très instructive sur les droits féodaux, p. 425, 438. — Voir aussi *L'état de la France en 1789*, par Paul Boiteau, p. 25, 80.

et des héritages, dans le paiement desdites rentes et redevances.

Comme les fonds des censitaires subissaient avec le temps des transformations, le terrier avait besoin de loin en loin d'être renouvelé. C'était une opération dispendieuse, dont étaient chargés des agents que l'on nommait commissaires à terriers. Enfin les hommes de loi qui pullulaient sous l'ancien régime étaient toujours prêts à envenimer les relations entre ceux qui réclamaient et ceux qui devaient les redevances seigneuriales, et la complication de la propriété fournissait à la chicane un élément intarissable.

« Si le seigneur, a écrit très justement un historien moderne [1], afferme sa propriété dans son ensemble, c'est-à-dire avec ses revenus de tous genres, c'est le fermier qui, après avoir fait le calcul de toutes les redevances pour établir son prix de ferme, est chargé de les percevoir. Quand la propriété n'est pas affermée, c'est un régisseur; mais si les redevances sont contestées (et elles le sont toujours plus ou moins), le seigneur ne peut contraindre les censitaires à les payer qu'en obtenant une sentence des juges royaux du bailliage ou de la sénéchaussée, auprès desquels la présomption légale du droit coutumier est de plus en plus combattue par l'influence du droit écrit et qui par conséquent exigent, sinon les titres de toutes les censives, au moins des reconnaissances antérieures de toute redevance contestée par le débiteur. Tantôt le censitaire soutient que la redevance est prescrite, tantôt que la quotité en a été indûment accrue, tantôt que le fonds sur lequel on la réclame en a été affranchi par tel seigneur, à telle époque, ou bien que ce fonds n'est pas celui sur lequel elle doit porter; ou encore qu'il n'est pas dans la mouvance du fief dont le seigneur la revendique, et qu'elle est déjà payée au seigneur d'un autre fief. Dans ce dernier cas nait

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 36.

un nouveau procès, souvent interminable, qu'on nomme dans le style juridique d'alors combat de fief, et où l'on voit deux seigneurs dépenser, à la grande joie des procureurs, de grosses sommes et entasser des montagnes de procédures, pour savoir auquel des deux appartient une rente annuelle et censuelle de deux sols six deniers et deux poules ; il y a des dossiers qui portent une poule et demie, une poule trois quarts[1]. »

Boncerf avait été frappé des défauts d'un pareil régime, mais dans son ouvrage sur les *Inconvénients des droits féodaux*, il s'était gardé de proposer un remède radical. Il insistait, à la vérité, sur « l'état contentieux » que ces droits établissaient entre les propriétaires de fiefs et les censitaires; cependant il ne demandait pas leur suppression. Il se bornait à soutenir qu'ils devraient être déclarés rachetables et ne réclamait même pas que leur rachat fût obligatoire. Cette opération lui paraissait devoir être le plus souvent favorable à toutes les parties, aux propriétaires de redevances foncières ou de tout autre droit féodal, non moins qu'aux cultivateurs et autres habitants des campagnes. Cette opinion n'avait du reste rien de nouveau; les économistes l'avaient déjà défendue, et plusieurs sociétés d'agriculture s'y étaient ralliées. Voici notamment ce qu'avait dit l'une d'elles : « Les rentes inamortissables, soit foncières, soit féodales, affectées sur les fonds de terre, quand elles sont un peu considérables, deviennent si onéreuses au débiteur qu'elles causent sa ruine et successivement celle du fonds même. Il est forcé de le négliger, ne pouvant trouver la ressource de faire des emprunts sur un fonds trop chargé, ni d'acquéreurs, s'il veut vendre... Ce serait procurer un grand encouragement à l'agriculture

[1] Quand les redevances étaient aussi modiques, c'est parce que le fonds assujetti primitivement à une redevance plus forte s'était trouvé partagé, et que chaque tenancier ne devait qu'une part proportionnelle de cette redevance.

que de trouver des moyens praticables pour rendre amortissables ces sortes de rentes; beaucoup de seigneurs de fiefs, persuadés de ces vérités, ne se feraient pas prier pour se prêter à ces sortes d'arrangements[1]. » Boncerf se plaça au même point de vue, et il chercha à démontrer que si la faculté de rachat devait être avantageuse aux exploitants, elle serait tout aussi profitable aux seigneurs. Il engageait le roi à donner l'exemple de la réforme, en permettant aux vassaux du domaine royal de racheter leurs redevances à un taux modéré. S'adressant aux propriétaires de droits seigneuriaux, il leur expliquait qu'ils auraient grand intérêt à se faire rembourser des droits dont la perception était pour eux très onéreuse, et dont une partie passait en frais de procédure et de poursuites. Il leur garantissait qu'ils ne perdraient rien des droits honorifiques auxquels ils tenaient tant, et loin d'exciter contre eux les censitaires, il recommandait à ses derniers de n'employer à leur égard que les voies de la persuasion. « Vous devez, leur disait-il, vous rapprocher de vos seigneurs, leur exposer combien les charges féodales que vous subissez et qui vous désespèrent leur sont peu profitables; observez leur combien il résultera d'avantages pour eux, pour l'État et pour vous de vous admettre au rachat de ces droits. Distingués par leurs sentiments, autant que par leur naissance et leurs dignités, ils seront sensibles au plaisir de faire un grand bien, et ils saisiront les moyens nouveaux que vous leur en présenterez. »

A la distance où nous sommes des idées et de l'état social de cette époque, aujourd'hui que la propriété est franche comme l'étaient seuls alors les fonds allodiaux, nous parvenons avec peine à comprendre les colères soulevées parmi les privilégiés par la brochure de Boncerf, et nous ne pouvons en vouloir à Turgot d'avoir soustrait Boncerf aux sévérités du parlement. Il le fit venir auprès

[1] Délibération citée par Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, 384.

de lui à Versailles et obtint du roi un ordre qui enjoignit aux magistrats de ne pas poursuivre l'exécution de leur arrêt. La fermeté du contrôleur général en cette circonstance lui valut les applaudissements de Voltaire, qui écrivit que Turgot avait « tout l'air d'un ancien Romain [1] ». Mais quelle étrange situation politique ces détails révèlent! Une réforme libérale est préconisée, dans les termes d'ailleurs les plus mesurés, par le confident d'un ministre du roi ; le premier corps judiciaire du royaume s'empresse de condamner l'ouvrage et l'auteur; puis le roi intervient pour mettre à néant la décision du parlement, et le livre incriminé obtient de la sorte un débit et un retentissement qu'il n'aurait pas eus [2], si le roi, en désavouant le parlement, ne s'était pas, pour ainsi dire, approprié les conclusions de l'auteur!

[1] Lettre du 28 février 1776. — Dans un pamphlet qu'il publia sous le nom du *Révérend Père Polycarpe*, le philosophe de Ferney félicite ironiquement le parlement de son arrêt du 23 février, attendu que « proposer la suppression des droits féodaux, c'est attaquer les propriétés de Messieurs du parlement, dont la plupart possèdent des fiefs. » Une lettre qu'il adressa à Boncerf, et dont celui-ci répandit des copies dans Paris, contient les passages suivants : « Il me paraissait que les vues de l'auteur ne pouvaient que contribuer au bonheur du peuple et à la gloire du roi : j'en étais d'autant plus persuadé qu'elles sont entièrement conformes aux projets et à la conduite du meilleur ministre que la France ait jamais eu à la tête des finances... Vous m'apprenez, Monsieur, que je me suis trompé : que l'idée de faire du bien aux hommes est absurde et criminelle, et que vous avez été justement puni de penser comme M. Turgot et comme le roi. Je n'ai plus qu'à me repentir de vous avoir cru. » (*Correspondance générale*, XII, 200, 20..)

[2] En dépit de la condamnation prononcée contre elle, la brochure de Boncerf eut plusieurs éditions. L'une d'elles, qui parut en 1777, est augmentée de *Fragments sur l'origine des droits féodaux*. L'auteur de ces fragments fait dériver les droits féodaux d'un abus de la force et les considère comme le signe de l'oppression exercée par les seigneurs sur leurs vassaux. Il demande que ces droits soient abolis, comme étant un reste de servitude. Il conteste la légitimité de la règle : nulle terre sans seigneurs, et la combat comme contraire au droit naturel. Il s'élève contre le principe de l'inaliénabilité des domaines de la couronne, et insiste pour que la plupart soient vendus à des particuliers qui sauront en tirer un meilleur parti. Ces idées ne tardèrent pas à faire leur chemin, et quand ils furent appelés à rédiger leurs cahiers, les Français, ou du moins beaucoup d'entre eux, ne se contentaient plus des vœux développés dans les *Inconvénients des droits féodaux*.

II

En ce qui concerne les édits portant abolition de la corvée et des jurandes, il fallait pourtant prendre un parti. Louis XVI cédait alors entièrement à l'influence de Malesherbes et de Turgot, et il annonçait sa ferme intention d'imposer, s'il le fallait, par la force, leur enregistrement. « Le roi a fait des édits, écrivait le 27 février la reine à Marie-Thérèse, qui occasionneront peut-être de nouvelles brouilleries avec le parlement; j'espère qu'elles n'iront pas si loin que sous le dernier règne et que le roi maintiendra son autorité ». Aussi, lorsque des députations du parlement vinrent le 2 et le 7 mars apporter à Louis XVI des remontrances, ce prince leur répondit qu'il n'avait rien à changer à ses résolutions antérieures. C'était annoncer la tenue d'un lit de justice : il eut lieu en effet le 12 mars. Le parlement fut mandé à Versailles et tout se passa avec le cérémonial usité en pareille circonstance. Ce cérémonial avait pour objet de constater la dépendance de l'autorité judiciaire et la suprématie de la volonté royale. Longtemps ce but avait été atteint, mais l'état des esprits était devenu tel qu'on envisageait en général un lit de justice comme un acte de despotisme, et que dans cette lutte inégale entre les magistrats vaincus d'avance, et le roi sûr de faire triompher les mesures arrêtées par son Conseil, la faveur publique allait aux premiers, sans se demander si leur opposition était ou non fondée.

Après que le garde des sceaux eût brièvement expliqué le but et les avantages des édits, le premier président d'Aligre prononça un discours dans lequel s'accusent la pompe de langage et l'exagération de rhétorique dont on faisait

alors abus. Il y parle de la contribution qui allait dorénavant frapper les propriétaires des biens-fonds soumis aux vingtièmes, avec la même indignation que si elle eût été une imposition nouvelle, tandis qu'elle était simplement destinée à remplacer la corvée, et il omet de traiter la seule question qui était à débattre, celle de savoir laquelle était la plus juste, de la taxe projetée ou de la corvée. « Sire, dit-il, en ce jour où Votre Majesté ne déploie son pouvoir que dans la persuasion qu'elle fait éclater sa bonté, l'appareil dont Votre Majesté est environnée, l'usage absolu qu'elle fait de son autorité, impriment à tous ses sujets une profonde terreur et nous annoncent une fâcheuse contrainte... Pourquoi faut-il qu'aujourd'hui une morne tristesse s'offre partout aux augustes regards de Votre Majesté? Si elle daigne les jeter sur le peuple, elle verra le peuple consterné [1]. Si elle les porte sur la capitale, elle verra la capitale en alarmes. Si elle les tourne vers la noblesse, elle verra la noblesse plongée dans l'affliction... L'édit concernant les corvées, accablant si on impose tout ce qui serait nécessaire, insuffisant si on ne l'impose pas, fait envisager, comme une suite indispensable, le défaut d'entretien des chemins, et conséquemment la perte entière du commerce. Cet édit, par l'introduction d'un nouveau genre d'imposition perpétuelle et arbitraire sur les biens-fonds, porte un préjudice essentiel aux propriétés des pauvres comme des riches, et donne une nouvelle atteinte à la franchise naturelle de la noblesse et du clergé, dont les distinctions et les droits tiennent à la constitution de la monarchie. » Proclamer ainsi à la face du pays que les nobles et les ecclésiastiques entendaient ne point participer aux charges publiques

[1] « Le discours du premier président, fait remarquer Bachaumont, présente des images fausses. Au moment où il peignait le peuple de Paris consterné, les guingettes regorgeaient d'ouvriers qui avaient quitté leurs maîtres, avaient pris des carrosses de remise, et offraient partout le spectacle d'un vrai délire. » (*Mémoires secrets*, IX, 70).

et qu'ils protestaient contre toute imposition foncière comme contraire à leurs droits séculaires; reprocher au roi de s'écarter des lois fondamentales de la monarchie, parce qu'il voulait faire contribuer les ordres privilégiés aux dépenses de construction et d'entretien des routes, c'était rendre manifeste l'égoïsme de l'opposition du parlement. Aussi M. d'Aligre, afin de corriger cette impression, s'efforça-t-il ensuite de prouver que les nobles et les prêtres payaient l'impôt à l'égal des membres du tiers état. « Qu'il nous soit permis de supplier Votre Majesté de considérer que l'on ne peut reprocher à la noblesse et au clergé de ne pas contribuer aux besoins de l'Etat. Ces deux premiers ordres de votre royaume, par des octrois volontaires dans le principe, ont fourni les plus grands secours, et toujours animés du même zèle, ils contribuent directement aujourd'hui par la capitation, les vingtièmes, et indirectement par la taille que paient leurs fermiers, et par les autres droits dont sont chargées les consommations de toute espèces. » Malgré la part de vérité contenue dans ce passage de son discours, le premier président n'avait évidemment guère de chances de persuader aux paysans et aux bourgeois qu'ils n'étaient pas proportionnellement beaucoup plus imposés que les privilégiés. Il chercha en conséquence un autre argument, et il s'attacha à paraître le défenseur de l'intérêt général, en s'opposant au remplacement de la corvée par une taxe additionnelle aux vingtièmes: « Cet édit, s'écria-t-il, ôte au royaume ce qui pourrait lui rester de ressources pour les besoins les plus pressants, en imposant en temps de paix, sans nécessité pour l'Etat, sans avantage pour les finances, une surcharge susceptible d'accroissements progressifs et arbitraires, dont le fardeau achèvera d'accabler ceux mêmes de vos sujets qu'il est dans l'intention de Votre Majesté de soulager. »

En ce qui concerne les jurandes, le premier président du parlement déclare que leur suppression laissera « sans rè-

gle et sans frein une jeunesse turbulente et licencieuse, qui, contenue à peine par la police publique, par la discipline intérieure des communautés et par l'autorité domestique des maîtres sur leurs compagnons, était capable de se porter à toutes sortes d'excès, lorsqu'elle ne se verrait plus surveillée d'aussi près et qu'elle se croirait indépendante. » Puis, arguant de ce que l'État prenait à sa charge le remboursement des dettes des communautés, et oubliant volontairement qu'il s'attribuait en compensation tous les droits que les corporations avaient été autorisées à prélever sur les marchandises, il exprime la crainte que le Trésor public ne succombe sous tant de charges. « Cet édit, et les autres qui tiennent au même système, augmentent encore et sans nécessité le montant de la dette dont les finances sont chargées, et cette masse effrayante pourrait faire craindre à vos sujets que, contre la bonté de cœur de Votre Majesté et l'esprit de justice qui l'anime, il ne vînt un temps où les engagements les plus sacrés cesseraient d'être respectés. » En terminant sa harangue, M. d'Aligre se montre pathétique, et n'hésite pas à évoquer les plus sombres pronostics. Il annonce à Louis XVI qu'il verra « se développer les pernicieux effets de tant d'innovations, également contraires à l'ordre public et à la constitution de l'État, » puis il ajoute : « Puissent les maux que nous prévoyons, Sire, ne pas jeter de si profondes racines, ne pas miner tellement les anciens fondements de l'État, qu'il ne devienne en quelque sorte impossible d'en arrêter et d'en réparer les ravages ! »

A M. d'Aligre succéda l'avocat général Séguier. Ses premières paroles sont une affirmation de l'autocratie appartenant au roi. « Sire, la puissance royale ne connaît d'autres bornes que celles qu'il lui plaît de se donner à elle-même. » Mais ayant ainsi sacrifié à la doctrine de l'absolutisme, il se croit d'autant plus libre pour blâmer les dispositions des édits. En ce qui concerne celui sur la corvée, il démontre que la contribution destinée à la remplacer blesse les privi-

lèges des deux premiers ordres. Dans sa revendication du droit appartenant au clergé et à la noblesse de ne pas payer l'impôt, il est même plus net encore que ne l'avait été le président du parlement, et il s'indigne de ce que la taxe projetée va confondre les ordres privilégiés avec le reste de la nation. « Que de réflexions, dit-il, n'aurions-nous pas à vous présenter et sur sa nature qui détruit toutes les franchises de la noblesse, aussi anciennes que la monarchie, et sur sa durée qui n'a point de limite, et sur l'arbitraire de sa fixation qui s'en fera toutes les années?... Cette contribution confondra la noblesse, qui est le plus ferme appui du trône, et le clergé, ministre sacré des autels, avec le reste du peuple, qui n'a droit de se plaindre de la corvée, que parce que chaque jour doit lui rapporter le fruit de son travail pour sa nourriture et celle de ses enfants. » Séguier reproche en outre à la taxe qui devait remplacer la corvée d'être injuste, en ce qu'elle n'atteindra que les possesseurs du sol. « Si l'entretien des chemins est indispensable, il est également vrai qu'ils sont d'une utilité générale à tous les sujets de Votre Majesté. Cette utilité reconnue, ne doivent-ils pas y contribuer également, les uns avec leur argent, les autres avec leur travail? Pourquoi faut-il que le fardeau tout entier ne retombe que sur le propriétaire, comme s'il était le seul qui eût droit d'en profiter? »

Quant à l'édit sur les jurandes, il en développe les dangers, tout en reconnaissant qu'il s'est glissé des abus dans le régime des corporations, et que le nombre de celles-ci est trop grand; il signale les excès que produira la liberté industrielle; il montre la lutte ardente des intérêts individuels aux prises les uns avec les autres, tandis que les communautés contribuent, suivant lui, à l'utilité générale, tout en travaillant à leur utilité particulière; il soutient que si les règlements de métiers sont gênants, « ces entraves, ces prohibitions, font la gloire, la sûreté l'immensité du commerce de la France. » Il tâche en outre

de faire naître des scrupules dans l'esprit de Louis XVI, en lui représentant qu'on lui fait commettre, « sans le savoir, l'injustice la plus criante. » Pour justifier cette affirmation, il allègue qu'en vendant un certain nombre de maîtrises, la royauté a aliéné à jamais la liberté du travail en France. « Donner à tous vos sujets indistinctement la faculté de tenir magasin et d'ouvrir boutique, c'est violer la propriété des maîtres qui composent les communautés. La maîtrise en effet est une propriété réelle qu'ils ont achetée et dont ils jouissent sous la foi des règlements; ils vont la perdre, du moment qu'ils partageront le même privilège avec tous ceux qui voudront entreprendre le même trafic, sans en avoir acquis le droit aux dépens d'une partie de leur patrimoine. » Enfin Séguier ne manque pas d'invoquer le respect dû à des institutions séculaires, successivement sanctionnées par des rois tels qu'Henri IV et Louis XIV, sur la recommandation de ministres tels que Sully et Colbert. Après un pompeux éloge de Colbert, dont les ennemis de Turgot aimaient à opposer la sagesse à ce qu'ils appelaient la présomption du contrôleur général, il conclut en ces termes : « Jamais prince n'a été plus chéri que Henri IV; jamais la France n'a été plus florissante que sous Louis XIV; jamais le commerce n'a été plus étendu, plus profitable que sous l'administration de Colbert; c'est néanmoins l'ouvrage de Henri IV et de Louis XIV, de Sully et de Colbert, qu'on vous propose d'anéantir. Voilà, Sire, les réflexions que le zèle le plus pur dicte au ministère chargé de la conservation des lois de votre royaume. » Toute cette éloquence fut inutile, et par ordre du roi l'enregistrement des édits fut effectué[1].

[1] Nous croyons intéressant de reproduire ici les principaux passages d'une lettre d'Horace Walpole, qui prouve avec quelle sympathie la réalisation des réformes tentées en France était suivie par l'opinion publique européenne, et avec quelle sévérité l'attitude agressive du parlement fut jugée par les esprits libéraux : « Loin d'être partisan zélé de la liberté, je n'admire plus que le despotisme... C'est la relation du lit

La politique de Turgot et de Malesherbes triomphait donc, mais ce fut pour peu de temps. Depuis le jour où l'on avait su que le parlement se déclarait contre les édits, les attaques contre les ministres réformateurs avaient tellement redoublé qu'on ne tarda pas à avoir la conviction que leur chute serait prochaine. Les nobles et les prêtres voyaient avec une inquiétude mêlée de colère la prétention hautement affichée par le gouvernement de les assujettir aux mêmes impôts que le reste de la nation, et de leur enlever leurs privilèges pécuniaires; les bourgeois qui possédaient des terres trouvaient que la taxe projetée en remplacement de la corvée serait bien onéreuse; les commerçants craignaient le trouble qui devait résulter pour

de justice qui a opéré ce miracle. Quand on trouve deux ministres assez humains, assez vertueux, assez excellents pour ne s'occuper que du bien-être et du soulagement du peuple, quand un roi prête l'oreille aux avis de deux hommes aussi précieux, et qu'un parlement s'oppose, pour les motifs les plus ignobles et les plus intéressés, au bien qu'on veut faire, ne dois-je pas changer d'opinion et admirer le pouvoir absolu? Oui, monsieur, je suis indigné de la conduite du parlement. Je suis scandalisé des discours de l'avocat général, qui défend les intérêts odieux de la noblesse et du clergé contre les cris et les plaintes des pauvres, et qui emploie sa criminelle éloquence à pervertir la bonté d'un jeune prince par des vues personnelles, et à lui faire sacrifier la masse de ses sujets aux privilèges de quelques-uns... Il dit au roi que la taxe proposée sur les propriétaires des terres atteindra les pauvres comme les riches. Je voudrais bien savoir quelles sont les propriétés des pauvres. Les pauvres ont-ils des terres? Sont-ce les pauvres qui souffriront de la taxe? Sont-ce les malheureux laboureurs enlevés à leurs familles affamées pour aller travailler sur les routes?... Je pense que cette résistance du parlement à l'admirable réforme préparée par MM. Turgot et Malesherbes est plus scandaleuse que le plus féroce caprice du despotisme... Tout un peuple peut bien refuser le bonheur, mais ces magistrats prévaricateurs s'opposent au bonheur des autres, au bonheur de plusieurs millions d'hommes et de la postérité! N'ont-ils pas à moitié absous le chancelier Maupeou de les avoir opprimés?... Pardonnez-moi, monsieur, de vous causer un aussi long dérangement; mais je ne pouvais respirer, tant j'étais blessé de voir une telle abjuration de principes dans la conduite d'un parlement dont le rétablissement m'a fait plaisir. » (*Corresp. de Mme du Deffand*, II, 533). — De son côté, Voltaire écrivait le 15 mars 1776 : « Je suis enchanté des édits sur les corvées et sur les maîtrises. On a eu bien raison de nommer le lit de justice, le *lit de bienfaisance.* » (*Corresp. gén.*, XII, 205.)

eux de la suppression des maîtrises et jurandes. Ajoutez à cela que la noblesse de cour, dont la malveillance à l'égard des deux ministres, mais surtout de Turgot, était encouragée par les propres frères du roi, leur imputait la diminution des faveurs et le règne de l'économie[1]; que les familles de magistrature et les hommes du palais prenaient contre eux le parti du parlement; que nombre d'officiers étaient atteints dans leur situation présente et dans leurs chances d'avancement par les réformes que le comte de Saint-Germain, ministre de la guerre et ami de Turgot, accomplissait dans son administration; enfin qu'une coterie très remuante multipliait les manœuvres dans l'espoir que le duc de Choiseul allait revenir bientôt aux affaires. Ainsi les causes de mécontentement abondaient, et les salons de Paris, qui jouaient au XVIII[e] siècle un rôle si considérable, qui formaient l'opinion publique et qui, grâce à la liberté de la parole, avaient acquis une influence égale à celle que la liberté de la presse procure aujourd'hui aux journaux, les salons, disons-nous, se déclaraient en général hostiles aux inspirateurs des réformes.

Ceux-ci, il faut en convenir, n'avaient pas agi prudemment. Ils sentaient si vivement la nécessité de remédier

[1] La haute noblesse avait encore un autre motif d'en vouloir au contrôleur général : celui-ci, en effet, déployait dans le recouvrement des impôts une sévérité à laquelle ses prédécesseurs ne l'avaient pas habituée. Il s'était fait rendre compte des sommes restant dues sur la capitation de la cour, et il avait constaté qu'elles s'élevaient à 1,634,249 livres, pour la période 1760 à 1774. Il avait immédiatement proposé à Louis XVI d'opérer, pour l'acquittement de ces sommes, des retenues sur les émoluments des princes du sang et autres personnages en retard sur leur capitation. On s'explique, dès lors, les motifs d'animosité de la cour contre Turgot. (*Silhouette et les derniers fermiers généraux*, par P. Clément et Lemoine, 209). — L'anecdote suivante que rapporte Bachaumont (IX, 91) est également assez caractéristique : « La reine ayant été à l'Opéra et y ayant été froidement accueillie, le roi lui en demanda la raison : C'est qu'apparemment, Madame, vous n'aviez pas assez de plumes. — Je voudrais vous y voir, Sire, avec votre Saint-Germain et votre Turgot; je crois que vous y seriez rudement hué, répliqua la reine avec une aimable vivacité qui fit rire le monarque ».

aux abus et de réaliser des améliorations, qu'ils en avaient entrepris et surtout annoncé de trop nombreuses à la fois; ils n'avaient pas apprécié à leur juste valeur les défiances, les haines et les craintes que leurs projets susciteraient, et ils avaient eu le tort de ne pas comprendre que pour décider une société vieillie à changer son organisation, il importait de ne pas la brusquer, et au contraire d'y mettre le temps. Les esprits étaient par suite inquiets, agités[1] ; ils ne tardèrent pas à être las et à souhaiter le retour du doux assoupissement que le fonctionnement normal d'un pouvoir routinier procurait d'ordinaire à la France. Déjà, au mois de janvier 1776, Mercy avait constaté la force de l'opposition soulevée par les actes du ministère : « Quoique les changements qui s'opèrent dans ce pays-ci, écrivait-il à Marie-Thérèse, ne puissent être regardés que comme l'ouvrage des ministres actuellement en place, cependant ces changements qui en produisent de fort considérables dans l'état et la fortune d'un grand nombre de particuliers, exaltent leur humeur contre la cour en général, et il en résulte que les esprits aigris prennent une tournure de malignité et de critique dont on voit journellement les plus fâcheux effets[2] ». Vers la même époque, la comtesse de La Marck, née de Noailles, une des correspondantes habituelles de Gustave III, roi de Suède, écrivait à ce prince :

[1] Voltaire, auquel parvenait, dans sa solitude de Ferney, l'écho des incertitudes de l'opinion publique, finit lui-même par se montrer inquiet : « Vous vivez dans un singulier temps et parmi d'étonnants contrastes : la raison d'un côté, le fanatisme absurde de l'autre; des lauriers à droite, des bûchers à gauche; un contrôleur général qui a pitié du peuple, et un parlement qui veut l'écraser; une guerre civile dans tous les esprits, des cabales dans tous les tripots... Sauve qui peut! pour moi, je ne suis pas encore assez loin! » (*Corresp. gén.*, XII, 174.)

[2] A cette lettre de son ambassadeur, Marie-Thérèse répondit le 12 février : « Pourvu que ces changements soient utiles à l'État, il ne faut pas s'en laisser détourner par les clameurs des mécontents. » Un avenir prochain devait montrer que Louis XVI n'avait pas l'esprit aussi solidement trempé que l'impératrice.

« Nous sommes dans l'attente de six ou sept édits de M. Turgot et d'une douzaine d'ordonnances de M. de Saint-Germain ; il faut espérer que le bon tempérament de la France supportera sans périr tant d'opérations cruelles... Nos ministres sont des chirurgiens qui nous coupent bras et jambes. On est toujours dans l'attente de quelque ordonnance, et nous trouvons la crise un peu forte. » Deux jours après le lit de justice du 12 mars, l'ambassadeur de Gustave III, le comte de Creutz, lui mandait à son tour; « M. Turgot se trouve en butte à la ligue la plus formidable, composée de tous les grands du royaume, de tous les parlements, de toute la finance, de toutes les femmes de la cour et de tous les dévots. Il n'est pas étonnant que le prince de Conti s'oppose avec tant de violence à la suppression des jurandes, puisqu'il perd par là le bénéfice de la franchise du Temple et 50,000 livres de rente. Le parlement y perd le très gros bénfiéce des proçès qui en résultaient; voilà les véritables motifs de leur résistance [1] ». Enfin même parmi les partisans des ministres, l'enregistrement forcé avait produit mauvais effet, et la plupart ne croyaient pas à la durée de réformes qui avaient besoin d'être imposées par l'autorité du monarque.

Les ennemis du contrôleur général commencèrent en conséquence, contre lui, une campagne acharnée. « Les ennemis de M. Turgot, rapportent à la date du 10 avril les *Mémoires secrets*, ne cessent de cherchér à répandre de l'odieux ou du ridicule sur ses opérations, sur ses confidents et ses suppôts, même sur sa personne... Le clergé, la noblesse, la magistrature, se trouvent aujourd'hui d'accord pour détester le contrôleur général [2] ». Des chansons qu'on nomma « prophéties Turgotines », firent allusion à un bouleversement social et à l'abdication du roi, réduit à se croire

[1] *Corresp. de Marie-Thérèse et de Mercy*, introduction, I, V.
[2] Bachaumont, *Mém.*, IX, 80.

« un abus »[1]. Un pamphlet intitulé *Le Songe de M. de Maurepas* tourna en ridicule les idées de Turgot et fit de son administration, de son système de réformes une critique acerbe. L'auteur, procédant par allégorie, racontait qu'un nouveau roi venait de monter sur le trône de Perse, et que ne voulant pas conserver le grand Trésorier du règne précédent, lequel avait « prostitué de vrais talents à la corruption et à l'infamie », il avait confié ses fonctions à un homme en qui il avait cru voir « le véritable type du réformateur de la Perse ». Puis il dépeignait le réformateur en ces termes: « Un homme gauche, épais, lourd, né avec plus de rudesse que de caractère, plus d'entêtement que de fermeté, plus d'impétuosité que de tact; charlatan d'administration ainsi que de vertu, fait pour décrier l'une et dégoûter de l'autre; du reste, sauvage par amour-propre, timide par orgueil, aussi étranger aux hommes qu'il n'avait jamais connus, qu'à la chose publique qu'il avait toujours mal devinée. Il s'appelait Togur... On le croyait profond, il n'était que creux; mais ses manies, adaptées aux circonstances et au mouvement dominant des esprits, étaient faites pour séduire; il rêvait nuit et jour: philo-

1 Voici quelques couplets d'une de ces chansons, que rapporte Métra (*Correspondance secrète*, III, 43, 46) :

On verra tous les états
Entr'eux se confondre;
Les pauvres sur leurs grabats
Ne plus se morfondre :
Des biens on fera des lots
Qui rendront les gens égaux;
Le bel œuf à pondre!
Oh gué,
Le bel œuf à pondre!

Du même pas marcheront
Noblesse et roture,
Les Français retourneront
Au droit de nature :
Adieu parlements et lois,
Les princes, les ducs, les rois.
La bonne aventure!
Oh gué!
La bonne aventure!

Puis devenus vertueux
Par philosophie,
Les Français auront des dieux
A leur fantaisie.
Nous reverrons un oignon
A Jésus damer le pion.
Ah! quelle harmonie!
Oh gué.
Ah! quelle harmonie!

A qui devons-nous le plus?
C'est à notre maître,
Qui se croyant un abus
Ne voudra plus l'être.
Ah! qu'il faut aimer le bien
Pour de roi n'être plus rien!
J'enverrais tout paître
Oh gué,
J'enverrais tout paître!

sophie, liberté, produit net, c'étaient les délires à la mode, le cri de ralliement des prétendus penseurs... Il dit aux Persans : Vous avez depuis mille ans des lois, des privilèges, des propriétés, des usages ; chimères ou barbarie que tout cela. Soyez un peuple nouveau, que la raison du premier âge du monde vous éclaire, que toutes les entraves soient brisées, que toutes les barrières disparaissent. » Cette satire, où les économistes étaient fort malmenés, obtint un grand succès. Une autre, qui avait pour titre *Les Mannequins*, fut également très goûtée des adversaires du contrôleur général ; elle montrait Louis XVI conduit par M. de Maurepas, ce ministre par sa femme, celle-ci par l'abbé de Véry, et ce dernier, engoué de Turgot, le faisant parvenir au ministère, où il accumulait les fautes.

Puis un ouvrage consacré à l'éloge de l'empereur Joseph II ayant paru en trois volumes, sous ce titre : *Le Monarque accompli*, il fut dénoncé au parlement comme contenant des excitations à la guerre civile. Il dépeignait en effet sous les plus sombres couleurs la misère des peuples, les engageait à « exterminer leurs tyrans, à égorger les monstres qui dévorent leur subsistance, » et appelait de ses vœux « cette époque qui devient nécessaire dans certains gouvernements, époque terrible, sanglante, mais le signal de la liberté. » L'avocat général Séguier put à bon droit s'élever contre « cette doctrine meurtrière, » mais il ne se borna pas à poursuivre le premier écrit qui sous le règne de Louis XVI ait prêché l'insurrection. Il en rattacha la publication à la politique libérale des ministres du roi, et il en fit remonter la responsabilité « à ces génies entreprenants qui ne consultent que leurs propres lumières, à ces novateurs dangereux qui, sans avoir étudié la marche de l'esprit humain, pensent qu'ils sont en état de le conduire ; à ces prédicants insensés et furieux qui osent se permettre de détruire les gouvernements, sous prétexte de les réformer. » Par arrêt du 3 mai 1776, le parlement con-

damna au feu *Le Monarque accompli*, et dans le public on considéra cette condamnation comme atteignant Turgot autant que l'auteur.

Quelque temps auparavant, le parlement avait eu une autre occasion de protester contre les actes du contrôleur général, et il n'y avait point manqué. A peine en effet les édits supprimant les corvées et les jurandes avaient-ils été promulgués, que le bruit de la prochaine abolition des droits féodaux se répandit dans les provinces, bruit accrédité d'ailleurs par la protection dont on savait que Turgot et le roi avaient couvert Boncerf. La haine des paysans pour les droits féodaux était ardente, et depuis longtemps les laboureurs et autres habitants des campagnes aspiraient au moment où ils en seraient affranchis. Non seulement les corvées seigneuriales, les banalités, le droit exclusif de chasse, les droits de péage et de mesurage leur paraissaient un reste de servitude et revêtaient à leurs yeux le caractère de taxes injustes prélevées par des gens riches sur les modiques ressources de la classe laborieuse; mais les redevances et rentes foncières dues par eux à raison des champs qu'ils cultivaient, avaient fini par leur sembler un prélèvement abusif sur le produit de leur travail. Ils avaient oublié qu'elles avaient été primitivement le prix de concessions de terres, ou la condition de leur aliénation par les seigneurs, et ils ne voyaient qu'une chose, c'est qu'elles diminuaient le profit qu'ils en pouvaient tirer. Comme la petite propriété avait fait de grands progrès, le nombre des paysans qui avaient à se plaindre des droits seigneuriaux était devenu immense. « D'un autre côté, si le paysan français avait encore été administré par son seigneur, les droits féodaux lui eussent paru bien moins insupportables... Dans les temps féodaux, on considérait la noblesse à peu près du même œil dont on considère aujourd'hui le gouvernement. On supportait les charges qu'elle imposait en vue des garanties qu'elle donnait. Les nobles avaient des privi-

lèges gênants et possédaient des droits onéreux; mais ils assuraient l'ordre public, distribuaient la justice, faisaient exécuter la loi, venaient au secours des faibles, menaient les affaires communes. A mesure que la noblesse cessa de faire ces choses, le poids de ses privilèges parut plus lourd, et leur existence même finit par ne plus se comprendre[1]. » La royauté ayant depuis longues années assumé la charge de tous les services publics et réduit la noblesse à un rôle d'apparat, le peuple des campagnes en était arrivé sous Louis XVI à supporter impatiemment les droits pécuniaires dont jouissait cette dernière. Aussi, au printemps de 1776, une certaine agitation se manifesta dans plusieurs provinces. Il y eut des endroits où les paysans se soulevèrent contre leurs seigneurs, et annoncèrent leur intention de ne plus payer à l'avenir les redevances féodales[2]. Un mouvement semblable devait éclater avec une force irrésistible dans toutes les provinces de France quelques années plus tard, dès que les États généraux furent assemblés. Ce soulèvement violent fut la conséquence de la faute commise par le gouvernement, qui refusa, on le sait, de marcher dans la voie indiquée par Boncerf et de décréter le rachat facultatif des droits féodaux. Quand certaines réformes sont mûres, il est dangereux d'ajourner indéfiniment leur réalisation, car il arrive un jour où elle s'opère sans les ménagements né-

[1] Tocquevillle, *L'ancien régime et la révolution*, 45.

[2] A l'occasion de ces troubles, les ennemis de Turgot répandirent une pièce de vers que rapporte Bauchaumont (*Mémoires secrets*, IX, 86) :

« Inonder l'état de brigands,
Multiplier les mendiants,
Des malheurs augmenter la somme
Et soulever les paysans,
Sont les résultats effrayants
Du système de ce grand homme
Dont les fous sont les partisans.
Riez, chantez, peuples de France,
Vous recouvrez la liberté.
Quant à votre propriété,
Le prince en garde la finance,
Et de ce fortuné bienfait,
Zéro sera le produit net. »

cessaires, et où elle dépasse même le but. Les propriétaires du sol devaient l'apprendre à leurs dépens pendant la Révolution. Toutefois les manifestations hostiles aux droits féodaux n'eurent, sous le ministère de Turgot, que peu d'importance. Elles n'en parurent pas moins au parlement présenter une gravité spéciale, et le 30 mars il rendit un arrêt ordonnant « à tous les sujets du roi, censitaires, vassaux et justiciables des seigneurs particuliers, de continuer comme par le passé à s'acquitter, soit envers le roi, soit envers lesdits seigneurs, des droits et des devoirs dont ils étaient tenus à leur égard, selon les ordonnances du royaume. » L'arrêt contenait en outre d'expresses défenses « d'exciter, soit par des propos, soit par des écrits indiscrets, à aucune innovation auxdits droits et usages, sous peine contre les contrevenants d'être poursuivis extraordinairement, comme rebelles aux lois, et perturbateurs du repos public. » Cette dernière partie de l'arrêt, personne ne s'y trompa, avait pour but de frapper indirectement Turgot et ses amis. Aussi le contrôleur général demanda-t-il au roi de casser la décision du parlement; mais Louis XVI s'y refusa.

III

Le roi avait été en effet fortement impressionné par la séance du 12 mars, et depuis le lit de justice sa confiance en Turgot était ébranlée. Indécis et inexpérimenté comme il l'était, il se demandait avec angoisse si les mesures que son contrôleur général l'avait déterminé à prendre étaient réellement conformes à l'intérêt public, puisqu'elles soulevaient tant d'opposition. En entendant les membres de son parlement protester pendant cinq heures contre ces

mesures, en voyant ses frères et les princes du sang les combattre, il redoutait qu'elles ne fussent pas avantageuses à son peuple. Dans le ministère même, le roi ne constatait pas un accord capable de le rassurer ; le garde des sceaux, M. de Miromesnil, avait dans plusieurs occasions traité de téméraires les innovations introduites dans la législation, et depuis qu'il remarquait l'agitation des esprits à la cour et à la ville, le rusé Maurepas, trouvant Turgot compromettant, s'était décidé à lui retirer son appui. En vain celui-ci lui reprochait de manquer de caractère et de se laisser « dominer par les idées de ceux qui le voyaient » ; Maurepas ne faisait rien pour le sortir d'embarras et relever son crédit. Se sentant menacé, et craignant de ne pas pouvoir achever la réalisation de son plan pour la restauration des finances, le contrôleur général n'en devint que plus impérieux, afin de s'imposer en quelque sorte à ses collègues et au roi. Mais par cette conduite il acheva de s'aliéner la reine et prépara ainsi sa chute.

Les relations entre Marie-Antoinette et Turgot n'avaient jamais été cordiales, et il avait fallu l'amitié que portaient au ministre l'abbé de Vermond, lecteur de la reine, et le comte de Mercy, ambassadeur d'Autriche, pour faire oublier à Marie-Antoinette les préventions que lui inspiraient contre Turgot les personnes dont elle faisait son entourage, et qui appartenaient au parti du duc de Choiseul. Dépourvue d'idées sérieuses et entraînée par l'amour du plaisir, l'épouse de l'économe Louis XVI aimait la dépense, et surtout elle aurait désiré pouvoir librement répandre autour d'elle les grâces et les faveurs. De là naquirent des froissements entre elle et le contrôleur général. Le refus qu'il lui opposa, au mois d'août 1775, d'accorder au chevalier de Montmorency la surintendance des courriers, postes et relais, place aussi lucrative qu'inutile, dont, sur les conseils de Turgot, le roi prononça la suppression, fut l'origine du mécontentement de la reine. Elle ne pardonna pas

non plus au ministre des finances de n'avoir consenti qu'avec peine à ce que la princesse de Lamballe fût nommée surintendante de sa Maison [1]. Une circonstance étrangère à l'administration des finances acheva d'exciter l'animosité de Marie-Antoinette contre Turgot : il se joignit à M. de Vergennes, ministre des Affaires étrangéres, pour demander au roi, qui le leur accorda, le rappel du comte de Guines, ambassadeur à Londres et protégé de la reine. Guines revint en France au mois de février 1776, et à partir de ce moment Marie-Antoinette résolut de venger l'échec qui lui avait été infligé. Lors donc que le crédit du contrôleur général fut de tous côtés battu en brèche, elle se joignit à ses adversaires et parvint aisément à indisposer contre lui le roi [2].

Toutes ces intrigues ne tardèrent pas à décourager Malesherbes [3]. Cet homme excellent était dépourvu d'ambition et la lutte le lassait. Il ne pouvait pas du reste s'empêcher d'adresser quelques reproches à son collègue et ami. « Vous êtes trop pressé, lui disait-il; pourquoi vouloir faire tant de choses à la fois? Vous vous imaginez avoir l'amour du bien public; point du tout, vous en avez la rage; car il faut être vraiment enragé pour vouloir forcer la main à tout le monde. — A ces critiques amicales, Turgot répondait tristement: Vous m'accusez d'être trop pressé, et vous savez que dans ma famille on meurt de la goutte à cinquante ans [4].» Malesherbes, dégoûté du pouvoir, n'en donna

[1] Mercy estime que la surintendance de la maison de la reine coûtait annuellement à l'État plus de 100,000 écus (*Correspondance*, II, 408).

[2] Dans une lettre du 13 avril 1776, écrite près d'un mois avant la chute de Turgot, le comte de Mercy parle de « la crise » ouverte dans le ministère. (*Correspondance*, II, 439).

[3] « Il est bien triste que M. de Malesherbes songe à se retirer, lorsqu'il peut faire du bien. Il me semble qu'en se joignant à M. Turgot pour défendre cette France qui a tant besoin d'être refondue, ils auraient fait tous deux des miracles. » (Voltaire, lettre du 26 avril 1776. *Correspondance générale*, XII, 230).

[4] De Lavergne, *Économistes français du* XVIII[e] siècle, 270. Turgot

pas moins sa démission, et Louis XVI lui dit ces paroles qui prouvent combien lui-même se sentait perplexe, au milieu des conseils opposés qui l'assaillaient: « Que vous êtes heureux! Que ne puis-je aussi quitter ma place! » Il fallut par suite s'occuper de choisir un nouveau ministre de la Maison du roi, et Turgot insista pour qu'on s'adressât à l'abbé de Véry, qui partageait ses doctrines et qui aurait soutenu sa politique. Mais Maurepas s'y opposa formellement. Il avait assez des économistes et des ministres à grands projets. La reine désirait d'ailleurs la nomination de M. Amelot, homme effacé et sans valeur. Sa nullité n'était pas faite pour déplaire à Maurepas, car elle lui était un sûr garant que le nouveau ministre serait docile à sa direction et ne se poserait pas en réformateur. Il appuya en conséquence auprès de Louis XVI la candidature d'Amelot, tout en le jugeant en ces termes: « On ne dira pas que j'ai pris celui-là pour son esprit[1]! » Turgot comprit qu'il lui importait d'empêcher à tout prix cette nomination, s'il voulait conserver de l'influence sur la marche des affaires, et il écrivit au roi plusieurs lettres à ce sujet. Le ton en est dûr et hautain; le ministre tient à son maître un langage arrogant, parfois blessant; il n'hésite pas à lui faire sentir sa propre supériorité. Ayant fait l'expérience de la facilité avec laquelle Louis XVI cédait à une volonté plus énergique que la sienne, il espérait sans doute, en lui parlant ainsi, l'intimider et le soumettre à ses vues.

« Votre Majesté, lit-on dans une lettre du 30 avril[2], m'a dit qu'elle avait encore besoin de réflexion et qu'elle manquait d'expérience. Vous manquez d'expérience, Sire. Je sais qu'à vingt-deux ans et dans votre position, vous n'avez pas la ressource que l'habitude de vivre avec des égaux

n'avait que 54 ans lorsqu'il mourut, le 28 mars 1781, cinq ans après sa disgrâce.

[1] Bésenval, *Mémoires*, 175.

[2] *Turgot*, par Léon Say, p. 170 et suiv.

donne aux particuliers pour juger les hommes; mais aurez-vous plus d'expérience dans huit jours, dans un mois? Et faut-il attendre pour vous déterminer que cette expérience tardive soit arrivée?... N'oubliez jamais, Sire, que c'est la faiblesse qui a mis la tête de Charles Ier sur un billot; c est la faiblesse qui a rendu Charles IX cruel; c'est elle qui a formé la ligue sous Henri III, qui a fait de Louis XIII, qui fait aujourd'hui du roi de Portugal, des esclaves couronnés; c'est elle qui a fait tous les malheurs du dernier règne. — On vous croit faible, Sire, et il est des occasions où j'ai craint que votre caractère n'eût ce défaut; je vous ai pourtant vu, dans d'autres circonstances plus délicates, montrer un vrai courage. — Vous l'avez dit, Sire, l'expérience vous manque; vous avez besoin d'un guide. Il faut à ce guide lumière et force. M. de Maurepas a la première de ces qualités, et il ne peut avoir la seconde, s'il n'a lui-même un appui. Il ne le sent pas, il le craint même; je le vois par le choix qu'il a en vue... Il ne sent pas qu'après m'avoir isolé, après avoir dégoûté Votre Majesté de moi, et m'avoir forcé à vous quitter, tout l'orage dirigé maintenant contre moi viendra fondre sur lui, et qu'il finira par succomber en entraînant dans sa chute votre autorité, ou peut-être après l'avoir perdue. — Voilà, Sire, où vous en êtes: un ministère faible et peu uni, tous les esprits en fermentation, les parlements ligués avec toutes les cabales, enhardis par une faiblesse notoire, des revenus au-dessous de la dépense, la plus grande résistance à une économie indispensable, nul ensemble, nulle fixité dans les plans, nul secret dans les résolutions de vos conseils. Et c'est dans ces circonstances qu'on propose à Votre Majesté un homme sans talent, qui n'a d'autre mérite que la docilité, à qui? non pas à celui de vos ministres qui montre quelque force dans le ministère, mais à M. le garde des sceaux, qui par ses insinuations augmente encore les dispositions à la faiblesse. »

Il fallait en vérité que Louis XVI fût un monarque bien

débonnaire pour supporter une semblable leçon, et pour ne pas se priver immédiatement des services de celui qui osait la lui donner. Mais il prenait avec tant de peine une résolution, que pendant quelques jours encore il laissa en place son contôleur général. Toutefois « dans une monarchie absolue comme celle de Louis XVI, tout aussi bien que dans un gouvernement parlementaire, les crises ministérielles se produisent toujours sur des questions de confiance. Turgot avait perdu la confiance du roi, aucun arrangement ministériel ne pouvait la lui rendre. Il ne s'agissait plus de faire entrer dans la combinaison tel ou tel personnage, pour s'appuyer sur lui dans la lutte contre les privilégiés. Le parti du roi était pris, et c'était tout; de même qu'un ministre parlementaire ne peut rien faire pour se maintenir, quand la majorité des chambres a pris son parti de lui retirer sa confiance, Turgot n'avait de même rien à faire, parce que le roi ne voulait plus de lui. Il aurait été mieux inspiré, s'il avait envoyé sa démision en même temps que Malesherbes [1]. »

Deux faits qui se produisirent bientôt durent lui faire comprendre que sa disgrâce était prochaine : le 10 mai, Amelot fut nommé ministre, et Louis XVI écrivit au comte de Guines une lettre qu'il l'autorisait à montrer et dans laquelle, « pour le récompenser de son zèle », il lui accordait « les honneurs du Louvre, avec la permission de porter le titre de duc. » C'est à la demande de la reine, qui employa pour y décider le roi autant de finesse que de persévérance, que ces deux mesures furent prises. Mais Marie-Antoinette aurait voulu davantage : elle désirait « que le sieur Turgot fût chassé, et de plus envoyé à la Bastille le même jour que le comte de Guines serait déclaré duc. Il a fallu les représentations les plus fortes et les plus instantes pour arrêter les effets de sa colère [2] ». Les faveurs accordées à Amelot

[1] *Turgot*, par Léon Say, p. 164.
[2] Lettre de Mercy à Marie-Thérèse, *Correspondance*, II, 446.

et à l'ancien ambassadeur de France à Londres ne déterminèrent pourtant pas Turgot à abandonner le contrôle général. Il avait prié Louis XVI de l'avertir lui-même quand il devrait se retirer, et il demeurait au ministère comme un soldat à son poste. Le 12 mai il reçut enfin de la part du roi l'ordre de résigner ses fonctions, et il fut remplacé par M. de Clugny, intendant de Bordeaux.

IV

Ainsi tomba du pouvoir l'homme qui, soutenu par un souverain capable de le comprendre, aurait peut-être, en effectuant les réformes devenues nécessaires, épargné à la France la révolution et sauvé la royauté. Mais dans les conditions où il entreprit l'accomplissement de ces réformes, avec un roi qui ne voyait pas que le sort de la monarchie en dépendait, avec des privilégiés qui en grande majorité les repoussaient, avec des parlements qui ameutaient contre elles l'opinion, enfin et surtout avec une bourgeoisie et la masse du peuple dépourvues d'organes légaux et hors d'état de manifester efficacement leurs aspirations, l'œuvre qu'il tenta était vouée à l'insuccès.

La France du dix-huitième siècle ne pouvait pas être transformée sans qu'elle intervînt elle-même, et le grand tort de Turgot, bien plus grave que celui d'avoir en vingt mois de ministère abordé tant de problèmes à la fois, c'est de n'avoir pas cherché des auxiliaires dans les classes dont il entendait faire le bonheur ; c'est de n'avoir pas recouru à une organisation politique qui aurait assuré à ses projets des défenseurs aussi nombreux que convaincus. S'il avait commencé par créer dans les provinces les assemblées auxquelles du reste il avait songé, et dont nous avons ci-dessus

exposé le plan[1], l'appui qu'il aurait trouvé près d'elles aurait contrebalancé les résistances des parlements et de la cour. On doit regretter même qu'avec son ardeur réformatrice, la lucidité de son esprit et son énergie qui lui auraient permis d'être leur guide et leur inspirateur, il n'ait pas fait appel aux États généraux. « S'il eût seulement dépensé la moitié des efforts qu'il prodigua pour pousser vainement Louis XVI vers l'usage hardi du pouvoir absolu, à obtenir de ce malheureux roi la convocation des États généraux quinze ans plus tôt (comme le demandait Malesherbes dès 1775), dans un temps où l'esprit révolutionnaire n'avait pas encore débordé le besoin des améliorations et des réformes légales, n'est-il pas permis de croire qu'il eût trouvé dans le concours de la majorité des États la force nécessaire pour vaincre la résistance égoïste des privilégiés et des monopoleurs déchaînés contre lui, et en même temps le frein contre les tendances parfois chimériques de son esprit[2]? »

Il ne faut pas croire qu'il soit oiseux, quand on étudie l'histoire, de se demander ce qui aurait pu arriver si tel événement qui ne s'est point passé avait eu lieu. Les hommes en effet qui ont la lourde charge de conduire les peuples, sont tenus de prévoir les conséquences de leurs actes, et d'apprécier les chances favorables ou défavorables que leur offrent les circonstances. Ce qu'ils n'ont pas fait permet donc de les juger presque aussi bien que ce qu'ils ont fait. Or, s'il est faux de prétendre que dès l'avènement de Louis XVI la France voulût s'emparer de la direction de ses propres affaires, il est certain d'autre part qu'elle était digne d'être associée au gouvernement et que son concours eût assuré le succès de la plupart des réformes qui ont été tentées par Turgot et par Necker. Ces réformes devaient fatalement atteindre dans leurs intérêts et dans leurs préjugés une grande partie des membres de la noblesse et du

[1] Voir p. 151 et suiv.
[2] De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 419.

clergé : donc il était prudent qu'un ministre réformateur commençât par s'assurer l'appui de partisans nombreux, actifs et influents. Le roi n'était-il pas d'ailleurs irrésolu, timide et versatile? Dès lors, ne fallait-il pas que le vœu public lui donnât confiance, et au besoin lui forçât la main? Turgot aurait dû en conséquence appeler la nation à se prononcer elle-même sur les grandes choses que commandait, à son sens, le bien public. Sans doute il aurait rencontré des adversaires parmi les représentants des ordres privilégiés, mais il aurait été soutenu par la bourgeoisie et par le peuple. Or, « la classe réellement prépondérante n'était ni la noblesse, ni le clergé, mais la partie la plus riche et la plus éclairée du tiers-état, celle qui comprenait les hommes de loi, les écrivains, les savants, les bourgeois propriétaires, les officiers municipaux des villes, les magistrats des tribunaux secondaires, les commerçants enrichis, etc. Les événements de 1789 n'ont pas créé sa puissance, ils n'ont fait que la proclamer... A l'exemple de l'Angleterre où la véritable influence réside dans cette classe intermédiaire qu'on appelle la *gentry*, les communes de France renfermaient une foule d'hommes capables d'exercer le pouvoir politique et tout prêts à s'en saisir[1]. »

A l'époque où Turgot était ministre, la passion de la liberté n'était pas, il est vrai, répandue comme elle l'a été plus tard. Mais le calme des esprits était précisément très favorable à l'accomplissement des réformes administratives et financières. L'égalité de tous les citoyens devant la loi et devant l'impôt répondait déjà aux convictions, non seulement des hommes du tiers-état, mais de beaucoup de nobles et de prêtres; en tout cas, ce principe était tellement juste et correspondait si complètement aux transformations qui s'étaient opérées dans la société française depuis les temps féodaux, que les attaques dirigées contre lui eussent

[1] De Lavergne, *Les assemblées provinciales sous Louis XVI;* préf. XII.

contribué à son prochain triomphe. Du moment qu'il aurait été admis, une foule d'améliorations eussent, comme des conséquences nécessaires, été introduites dans l'ordre civil et dans le régime fiscal, et peut-être la France aurait-elle pacifiquement et plus tôt obtenu « les conquêtes de 89 », tout en enlevant de spécieux prétextes à la Révolution. Aussi a-t-on pu dire : « Si Louis XVI avait convoqué les États généraux dès 1775, la plupart des difficultés de son règne auraient disparu : la majesté de la nation assemblée aurait fait taire les prétentions turbulentes des parlements, et les États généraux auraient partagé avec la couronne la responsabilité du pouvoir. A cette époque, si tout était ébranlé, rien n'était encore abattu. La nation aurait accueilli avec reconnaissance, des mains des trois ordres, ces mêmes réformes qui n'ont pu la satisfaire, venant du roi seul. Quinze ans après, les concessions successives avaient tout sapé, au lieu de tout fortifier, et les États de 1789, n'ayant plus rien à demander de légitime qui ne fût accordé d'avance, se sont jetés dans les chimères [1] ». Malheureusement, si convaincu que fût Turgot de la nécessité de changer presque toutes les institutions de la monarchie, il crut que l'initiative du roi et ses bonnes intentions suffiraient à cette tâche. Il commit ainsi une erreur d'appréciation qui a valu à la France de terribles épreuves, et sa gloire se trouve diminuée par la préférence qu'il donna à l'absolutisme sur la liberté, pour opérer la rénovation de l'État.

Quel effet produisit sur les contemporains la chute de Turgot ? Les parlementaires, la noblesse et le clergé y applaudirent ; mais ils ne furent pas les seuls à s'en réjouir, et beaucoup de commerçants des villes, de propriétaires des campagnes, virent disparaître avec satisfaction un ministre dont l'activité et la hardiesse troublaient leur

[1] De Lavergne, *op.-cit.*, préf. IV.

quiétude. Au contraire, les esprits éclairés comprirent que c'en était fait des belles espérances dont on se flattait depuis l'avènement de Louis XVI, et que bientôt on aurait à regretter la résolution que le roi venait de prendre. « Oh! mon Dieu, quelle funeste nouvelle j'apprends! écrivit Voltaire quand il sut le renvoi du contrôleur général; la France aurait été trop heureuse. Que deviendrons-nous ? Nous ne nous consolerons jamais d'avoir vu naître et périr l'âge d'or que M. Turgot nous préparait... Je ne vois plus que la mort devant moi, depuis que M. Turgot est hors de place. Je ne conçois pas comment on a pu le renvoyer. Ce coup de foudre m'est tombé sur la cervelle et sur le cœur [1] ». De Naples, l'abbé Galiani écrivit le 18 mai à Mme d'Épinay : « Pour vos réformes, je les applaudis toutes, d'autant plus qu'aucune ne retombe sur moi. Tive-Live disait pourtant de son siècle, (qui ressemblait si fort au nôtre) : *Ad hæc tempora ventum est, quibus nec vitia nostra nec remedia pati possumus :* on est dans un siècle où les remèdes nuisent autant que les vices [2] ». De son côté, le marquis de Mirabeau, en annonçant à son frère le renvoi de Turgot, lui signalait « la joie de la cour exprimée par ces mots de M. d'Artois : Enfin, nous aurons donc de l'argent! » et il ajoutait : « Celle non moins vive et immodeste de l'hôtel des fermes et du parlement n'a pas gagné le peuple, qui baisse la tête et secoue l'oreille [3] ». L'appréciation du comte de Mercy est la plus importante à connaître, car, si elle est sévère, son impartialité ne peut pas être soupçonnée : « Dans l'affaire du comte de Guines, le roi se trouve dans une contradiction manifeste avec lui-même. Par des lettres écrites de sa main au comte de Vergennes et au comte de Guines, lettres entièrement opposées l'une à l'autre, il se compromet, il compromet tous ses ministres au su du public,

[1] *Correspondance générale*, XII, 241, 249.
[2] *Correspondance de l'abbé Galiani*, II, 442.
[3] De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 408.

qui n'ignore aucune de ces circonstances, et qui n'ignore pas non plus que tout cela s'opère par la volonté de la reine, et par une sorte de violence exercée de sa part sur le roi. Le contrôleur général jouissant d'une grande réputation d'honnêteté et étant aimé du peuple, il sera fâcheux que sa retraite soit en partie l'ouvrage de la reine. De tels effets de son crédit pourront lui attirer un jour de justes reproches de la part du roi son époux et même de toute la nation [1] ».

On remarquera ce que disent Mercy et Mirabeau : que le peuple avait mis sa confiance en Turgot et qu'il fut mécontent de sa disgrâce[2]. Ce sentiment persista, et les idées qu'il représentait au pouvoir se répandirent d'autant plus qu'elles parurent à la nation injustement persécutées. Par un progrès insensible mais constant, le principe de l'égalité devant l'impôt pénétra partout, et dans quelques années personne ne devait plus contester qu'il fût équitable d'alléger les charges incombant à la partie la plus pauvre de la population, ni qu'il fût juste d'appeler dans chaque province les habitants à délibérer sur leurs propres affaires. Le système de Turgot ne périt donc pas avec lui ; il répondait si bien aux besoins de l'époque qu'il gagna des adhérents

[1] Lettre du 16 mai 1776, *Correspondance*, II, 446.

[2] A l'occasion du renvoi de Turgot et de Malesherbes, un inconnu fit le rondeau suivant, qui obtint un vif succès :

> Deux gens de bien habitaient à Versailles.
> Deux à la cour ! C'était grande trouvaille.
> Aussi chacun était émerveillé.
> Mais tout fripon craint d'être surveillé.
> Des parlements la vénale canaille,
> Des financiers la vile valetaille,
> Ont si bien fait que l'on a renvoyé
> Deux gens de bien.
> Sots et fripons, çà, faites bien ripaille.
> La cour sera votre champ de bataille ;
> Pour vous exprès tout y sera trié.
> Ministres, ducs, tout est appareillé,
> Et grâce à vous il n'est plus à Versailles
> Deux gens de bien.

(*Correspondance secrète*, III, 74).

dans les châteaux comme dans les villages, et lorsque la France fut consultée à la veille de la réunion des États généraux, les premiers vœux qu'elle émit tendirent à l'application des réformes proposées et projetées par Turgot.

Mais le passage de ce ministre aux affaires a eu un autre résultat, bien digne d'être noté. Les classes non privilégiées avaient cru que le gouvernement allait les affranchir. Confiantes dans les promesses que leur avait faites Louis XVI, séduites par le langage inaccoutumé que faisaient tenir au roi les ministres dont il s'était entouré, elles avaient espéré que les abus qu'on leur signalait allaient disparaître et que les vieilles institutions sous lesquelles elles vivaient seraient bientôt rajeunies. Elles furent témoins des efforts très sincères que tentèrent à cette fin le roi et ses ministres, puis elles durent constater l'échec complet de leur politique réparatrice. Dès lors elles doutèrent non pas de la bonne volonté, mais de l'aptitude du pouvoir royal à opérer les changements qu'elles désiraient.

Les événements qui s'accomplirent pendant les années qui suivirent le ministère de Turgot, aussi bien sous l'administration de Necker que sous celle de ses successeurs, démontrérent à la nation qu'en dépit de quelques améliorations secondaires, toutes choses marchaient comme devant, et qu'en définitive l'ancienne organisation, fonctionnant mal, mais résistant aux critiques et défendue par les ordres auxquels elle profitait, continuait de subsister. Dans ces circonstances, la bourgeoisie et le peuple acquirent peu à peu la conviction qu'un jour viendrait où il leur faudrait aider la royauté à reprendre l'œuvre entreprise au début du règne. Par un travail lent des esprits, par une longue méditation des causes qui avaient amené l'insuccès des tentatives libérales de Turgot et de Malesherbes, les écrivains, les bourgeois, les habitants des campagnes en vinrent à penser que la royauté était en quelque sorte prisonnière des classes privilégiées, qui seules l'empêchaient de faire

le bien rêvé par elle. Aussi attendirent-ils avec patience que l'occasion se présentât, et quand elle vint, quand les embarras financiers forcèrent le gouvernement à faire appel aux États généraux, le mouvement populaire se prononça avec une force irrésistible en faveur des réformes. Nul alors n'attaqua la royauté ; de toutes parts on adressa des remerciements à Louis XVI comme « au restaurateur des libertés françaises, » et les sentiments de loyauté à son égard étaient unanimes. Mais on n'avait plus confiance en lui et on ne comptait que sur l'Assemblée nationale pour régénérer le pays. A la veille de la Révolution, les Français pensaient donc que l'autorité du trône devait être subordonnée à celle des représentants de la nation. C'est ainsi qu'en renonçant à la réalisation des généreux projets dont il avait, en montant sur le trône, proclamé la nécessité, Louis XVI habitua ses sujets non seulement à croire à l'impuissance de la royauté, mais à souhaiter une organisation politique dans laquelle le pouvoir royal ne serait plus le premier pouvoir de l'État.

CHAPITRE VII

I. Clugny n'avait pas les qualités d'un bon contrôleur général, et sa nomination est mal accueillie. — Réaction contre les économistes et contre leurs doctrines. — La grande majorité des deux premiers ordres est décidée à défendre le maintien de ses privilèges. — Rétablissement des jurandes et de la corvée. — Fondation de la loterie royale. — Enthousiasme en faveur des colonies américaines révoltées; le gouvernement se prépare à la guerre contre l'Angleterre. — Mauvaise gestion de Clugny; sa mort. — II. Les attributions du contrôle général sont scindées, et réparties entre Taboureau et Necker. — Motifs qui ont déterminé la nomination de Necker. — Débuts de Necker comme banquier. — Sa confiance en lui-même; son ambition. — Dans son *Éloge de Colbert*, il se met en opposition avec les idées des physiocrates. — Son livre contre la liberté du commerce des grains. — Il sait persuader Maurepas de son mérite, et sa nomination est accueillie par le public avec faveur. — Comment il entend diriger l'administration des finances. — Il refuse tout traitement et donne les preuves d'un grand désintéressement. — Les contemporains estiment très haut ses talents. — Soins qu'il prend de sa réputation.

I

Louis XVI fit un détestable choix en remplaçant Turgot par M. de Clugny. Celui-ci avait été intendant de la marine pendant le ministère du duc de Choiseul; peut-être connaissait-il l'administration dont il avait été l'un des chefs, mais il était absolument étranger à la matière des finances. L'état

du Trésor était pourtant tel, que sa direction ne pouvait pas être impunément confiée au premier venu. Le roi avait été informé par Turgot que les recettes étaient inférieures aux dépenses ; en outre, le gouvernement songeait à se préparer à une guerre contre l'Angleterre. Il eût donc été prudent de chercher un financier pour occuper le contrôle général. Mais le roi crut sans doute, que du moment que le candidat qu'on lui présentait pour ce poste n'était pas un partisan des réformes, cela suffisait, et il nomma Clugny comme il aurait accueilli tout autre protégé de Maurepas. Le public, au contraire, se montra plus exigeant ; il se demanda s'il était sage de nommer contrôleur général, un homme qui passait pour ignorer les questions financières, et il fut disposé à se montrer d'autant plus sévère pour M. de Clugny qu'on le savait dépensier, peu scrupuleux et très adonné au plaisir. Livrer à un pareil successeur la place de Turgot, c'était le moyen sûr de faire regretter celui-ci. Aussi lorsqu'on apprit qu'en quittant le ministère, il avait refusé la pension qu'obtenaient toujours les anciens ministres, ceux mêmes qui l'avaient attaqué se mirent à louer son austère vertu, et ce fut avec une défiance non dissimulée qu'on attendit à l'œuvre le nouveau contrôleur général.

On raconte que Maurepas ayant dit un jour à Clugny : « faites du beau et du bon », celui-ci répliqua : « Ma foi, je crois que le plus habile ne saurait comment s'y prendre; mais puisqu'il faut faire parler de soi, je ne puis que culbuter d'un côté ce que M. Turgot a culbuté d'un autre[1]. » Telle fut en effet sa politiqne. Afin de montrer que le système de son prédécesseur était complètement condamné et que le gouvernement entendait y renoncer, il commença par sévir contre les confidents de la pensée de Turgot. Dupont de Nemours fut exilé dans sa propriété du Gâtinais ; l'abbé Baudeau reçut l'ordre de se re-

[1] *Corresp. secrète*, III, 200.

tirer en Auvergne, et le recueil qu'il publiait, les *Nouvelles Ephémérides du Citoyen*, cessa de paraître ; de même, l'abbé Roubaud, principal rédacteur de la *Gazette de l'agriculture et du commerce*, feuille qui soutenait comme les *Ephémérides* les doctrines économiques, dut s'éloigner de Paris et cesser sa publication[1].

Ces mesures furent le signal d'une réaction momentanée contre les idées des économistes : il ne fut plus de bon ton de se dire de leurs adeptes ; on leur fit un grief de l'échec des réformes qu'avait tentées le précédent contrôleur général ; on leur reprocha d'avoir répandu dans le pays des aspirations irréalisables : « Vous avez excité, écrivit le bailli de Mirabeau à son frère le marquis, une rebellion générale de la canaille, qui argumente toute d'après l'égalité naturelle, et messieurs les avocats, procureurs et gratte-papier répètent vos arguments en les accommodant à leur guise. De quel droit, disent-ils, un homme qui n'a que les mêmes organes qu'un autre est-il seigneur, et l'autre vassal ? Quand même ils auraient raison dans le fond, ce que je nie, détruire cette subordination, c'est comme détruire la religion et tous les autres usages anciens, ce qui est même chose que bouleverser tout. Tu sais que je ne suis pas plus méchant qu'un autre, mais compte que les hommes ont toujours fait, font et feront toujours plus pour ceux qu'ils craignent que pour ceux qu'ils aiment. » Le marquis de Mirabeau n'eut pas de peine à refuter cette attaque : « Donnerais-tu aussi dans le cri du vulgaire contre les économistes ? Nous n'avons pas en un seul endroit prêché l'égalité ; nous avons au contraire démontré l'essence naturelle des distinctions et la nécessité sociale des

[1] A propos de ces deux écrivains, « un plaisant disait : Quand j'entends nommer ces économistes, il me semble que j'entends appeler une meute de chiens de chasse : Baudeau, Roubaud, Turgot, Mirabeau ! — C'est avec des plaisanteries de cette force qu'on a fait beaucoup de mal aux idées économiques. » (De Lavergne, *Les Économistes français du* XVIII[e] *siècle*, 182.)

prérogatives, qu'il ne faut pas confondre avec les privilèges. Ce sont les *philosophistes* qui ont voulu tout confondre, et qui y tendent de droit et de fait, et par doctrine et par cabale[1]. » Ces lettres prouvent deux choses : tout d'abord, les progrès qu'avaient déjà faits dans les classes bourgeoises et populaires les sentiments égalitaires qui devaient triompher en 1789; ensuite la crainte qu'éprouvaient dès lors beaucoup de privilégiés, de perdre une situation légale qui les mettait au-dessus de leurs concitoyens. Sans doute, il ne manquait pas de nobles et d'ecclésiastiques disposés à renoncer aux exemptions pécuniaires, prêts à payer l'impôt comme les roturiers, et désireux de voir attribuer à ceux-ci les mêmes droits qu'à eux-mêmes. Mais les membres de la noblesse et du haut clergé chez lesquels dominaient ces dispositions libérales ne formaient qu'une petite minorité. « En dépit de quelques dissidences, l'immense majorité de la noblesse et du haut clergé demeure fidèle aux traditions. Dans la perte de leurs privilèges, nobles et prélats voient une atteinte grave à leur fortune, et le dernier coup porté à leur prépondérance. Ce double sacrifice, ils refusent d'y consentir volontairement, et ne reconnaissent à personne le droit de le leur imposer malgré eux[2]. » Se rappelant les inquiétudes que leur avait causées les projets de Malesherbes et de Turgot, et trouvant de puissants alliés à la cour et dans les parlements, il vont à l'avenir presser sur le gouvernement afin qu'il respecte l'ordre de choses établi.

Le nouveau contrôleur général voulut sans doute leur donner une première satisfaction, lorsqu'il se décida à défaire l'œuvre de Turgot. Il rétablit les maîtrises et les jurandes, toutefois avec certains adoucissements ; ainsi les droits de maîtrise furent diminués de moitié, et plusieurs professions demeurèrent libres. Il fit du reste du rétablisement des ju-

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 412.
[2] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 9.

randes une mesure fiscale et n'aliéna de nouvelles maîtrises que moyennant finance. Il rétablit également la corvée ; pour flatter la magistrature, il inséra même dans le préambule de la déclaration du 11 août 1776, qui abrogeait l'édit de suppression, une phrase portant que le roi avait cru « devoir donner une attention particulière aux représentations de ses cours sur les inconvénients qui pourraient résulter des dispositions de l'édit. » Louis XVI ne vit aucun inconvénient à s'infliger ainsi à lui-même un démenti à cinq mois d'intervalle, mais les contemporains trouvèrent qu'il aurait mieux valu ne pas accuser aussi nettement la versatilité du gouvernement. « On sent, dit un écrit du temps, toute la faiblesse et même le ridicule de ce motif, après que, nonobstant les remontrances les plus vives, on a tenu un lit de justice pour donner force de loi à ce même édit, et à d'autres qu'on a aussi pris le parti d'anéantir... Notre gouvernement n'a de système pris pour aucune de ses parties, pas même en politique... Celui de M. Turgot, dont l'intention était sage et bien vue, mais dont l'exécution a été mal et trop précipitamment opérée, a été renversé, sans que la nation y trouve aucun avantage[1]. »

Non seulement la nation ne gagnait rien à l'abandon des réformes commencées par Turgot, mais elle eut à regretter la seule création de son successeur. M. de Clugny fonda en effet la Loterie royale, et si les combinaisons ingénieuses qu'il adopta eurent le mérite d'en assurer le succès, elles ne purent, par contre, procurer des ressources au Trésor qu'en enlevant chaque année à une foule de pauvres gens le plus clair de leurs épargnes, quand ce n'était pas la totalité de leur petit avoir[2]. Il motiva la création de la Loterie,

[1] *Corresp. secrète*, III, 267, 268.

[2] La loterie royale comptait vingt-quatre tirages par an. Ils se faisaient publiquement le 1er et le 16 de chaque mois. A chaque tirage on extrayait cinq numéros de la roue, qui en contenait quatre-vingt-dix. Les joueurs plaçaient leurs mises sur un, deux, trois, quatre ou cinq numéros à leur choix; c'était ce qu'on appelait jouer l'extrait,

dans le préambule de l'arrêt du Conseil qui l'organisa, en rappelant que le goût du jeu et des gains aléatoires portait une foule de Français à tenter la fortune dans les loteries étrangères, et en ajoutant que la sortie de l'argent expédié hors des frontières appauvrissait le royaume. L'argument n'était que spécieux. Ne valait-il pas mieux, en effet, dans l'intérêt du pays, laisser deux ou trois millions de livres s'en aller tous les ans à l'étranger, que de mettre en France même les combinaisons du jeu à la portée de tout le monde, que d'encourager la passion des petits et des humbles pour les brusques profits auxquels le travail n'a pas de part, et que de détourner le peuple d'un emploi plus sûr de l'argent par lui économisé? L'institution de la Loterie royale universalisa le goût du jeu par suite des facilités qu'elle procura aux joueurs, et bientôt le Trésor retira de la Loterie un bénéfice annuel d'une douzaine de millions. A vrai dire, le supplément de ressources qu'elle devait donner à l'État était le seul but que le contrôleur général se proposait d'atteindre, et pour désirer de nouvelles sources de revenus, il avait, cela est son excuse, un puissant motif : c'est que de graves événements se préparaient, qui ne tarderaient sans doute pas à entraîner la France dans de grandes dépenses.

En effet, les colonies anglaises de l'Amérique du Nord s'étaient depuis quelque temps soulevées contre la métropole, et aussitôt l'opinion publique s'était chez nous prononcée avec enthousiasme en faveur des Américains. Les Français brûlaient du désir de faire expier à l'Angleterre ses succès de la guerre de Sept ans, et ils furent unanimes à penser que l'insurrection des colonies américaines leur

l'ambe, le terne, le quaterne et le quine. Les joueurs gagnaient plus ou moins, suivant qu'il leur sortait un ou plusieurs numéros. Pour un extrait, c'est-à-dire lorsque l'unique numéro choisi sortait, on touchait quinze fois sa mise; pour un quine, on aurait pu gagner un million de fois l'enjeu. Le prix le plus bas du billet était de douze sous; sur un extrait on pouvait engager jusqu'à 10,000 livres; mais sur un quine, il était défendu de parier plus de trois livres.

fournissait, pour abaisser la puissance anglaise, une occasion qu'ils ne devaient pas laisser échapper. Déjà, lorsque Turgot était ministre, le gouvernement avait eu à délibérer sur l'attitude à adopter : fallait-il que la France prît ouvertement parti pour les Américains, ou bien valait-il mieux ne pas se compromettre officiellement, et venir par des moyens indirects en aide aux *insurgents*, comme on disait alors ? Turgot ne craignit pas de combattre, en cette circonstance, le sentiment public. Dans un mémoire qu'il adressa au roi, au mois d'avril 1776, quelques jours seulement avant sa disgrâce, il lui conseilla de ne pas intervenir, et à l'appui de cette opinion, il insistait sur ce que « malgré les économies et les améliorations déjà faites depuis le commencement du règne », il existait en temps de paix un écart de 20 millions entre la recette et la dépense ; il ajoutait que « s'il fallait absolument soutenir une guerre, on trouverait des ressources », mais qu'une lutte avec l'Angleterre ne pouvant manquer d'entraîner d'immenses dépenses, on devait « l'éviter comme le plus grand des malheurs, puisqu'elle rendrait impossible, pour bien longtemps et peut-être pour toujours, une réforme absolument nécessaire à la prospérité de l'État et au soulagement des peuples ». Il établit qu'au surplus, sans que nous prissions part à la querelle entre l'Angleterre et ses colonies américaines, l'indépendance de celles-ci était assurée : « Certainement, dit-il, le ministère anglais ne subjuguera pas les colonies sans des efforts violents et continus, qui ne peuvent manquer d'épuiser ses forces et ses ressources, de grossir la dette nationale, peut-être de forcer la banqueroute... Les Anglo-Américains, enthousiastes de la liberté, pourront être accablés par la force, mais leur volonté ne sera pas domptée ». Turgot était donc persuadé que de toutes façons la Grande-Bretagne sortirait épuisée de la guerre avec les Américains, et il en concluait que la France avait intérêt à ne secourir ceux-ci que secrè-

tement, par des envois d'argent et de munitions. Le roi et Maurepas partageaient la même opinion[1], et il leur paraissait dangereux de renouveler les hostilités avec une nation disposant de vastes capitaux et de flottes nombreuses. Ils estimèrent néanmoins qu'il était sage de se tenir prêts à tout événement et, à cet effet, d'accroître nos forces maritimes.

Au mois de juin 1776, ordre fut en conséquence donné aux arsenaux de Brest et de Rochefort de procéder à l'armement de vingt vaisseaux de ligne, et sous la pression de l'opinion publique, que vint exalter bientôt (4 juillet 1776) la proclamation d'indépendance des États-Unis, le ministère, où les idées belliqueuses étaient d'ailleurs représentées par les ministres de la guerre, de la marine et des affaires étrangères, se prépara avec activité à soutenir une grande guerre maritime. Le roi, conseillé par le comte de Vergennes, eut la sagesse de ne rien précipiter, et avant de rompre avec l'Angleterre, il sut prolonger pendant deux années la durée de ses armements et attendre que les Américains eussent donné la preuve que, loin de se laisser abattre par leurs premiers échecs, ils étaient de force à infliger à leur tour des défaites à leurs adversaires. Cette

[1] « La neutralité paraissait un devoir à Louis XVI, parce qu'aucune agression anglaise ne justifiait à ses yeux une démarche hostile contre la couronne britannique... Sa conscience lui faisait regarder comme une perfidie la violation des traités et de l'état de paix, sans autre motif que celui d'abaisser une puissance rivale. » (Comte de Ségur, *Mémoires*, I, 102.) — Parlant des réceptions enthousiastes qu'à leur arrivée en France reçurent Franklin et les autres députés américains, le même auteur raconte « qu'il serait difficile d'exprimer avec quel empressement, avec quelle faveur, furent accueillis, au sein d'une vieille monarchie, ces envoyés d'un peuple en insurrection contre son monarque. (*Op. cit.*, 69). — Les aspirations révolutionnaires qui se cachaient sous cet engouement pour les Américains n'échappèrent pas à la sagacité de Joseph II, et un jour qu'on lui vantait les succès des insurgés, il répondit froidement : « Mon métier est d'être royaliste. » Louis XVI au contraire ne soupçonna jamais que les Français, après avoir combattu en Amérique en faveur de la liberté, voudraient la posséder à leur tour.

conduite prudente fut très habile, car au début nous n'étions pas en mesure de lutter avec les flottes britanniques. Notre marine était restée à l'état d'abandon depuis la guerre de Sept ans, son matériel se trouvait dans le plus déplorable état, les approvisionnements lui manquaient, et le nombre de ses bâtiments était insuffisant. Il fallait donc consacrer des sommes importantes à sa réorganisation. En même temps, le gouvernement se détermina à accorder des subsides aux colonies révoltées, et il s'entendit avec plusieurs de nos nationaux, avec Beaumarchais entre autres, pour faire parvenir secrètement des secours aux *insurgents* d'Amérique. Il autorisa ces intermédiaires, agissant d'ailleurs à leurs risques et périls, à se pourvoir dans les arsenaux de l'État de poudre, de canons et de fusils, moyennant un prix convenu, que les Américains devaient rembourser, mais qu'ils cherchèrent par tous les moyens à ne point payer ; il leur permit de faire fabriquer des uniformes et des effets de campement, d'engager des officiers, d'armer des vaisseaux, et plusieurs cargaisons parvinrent en Amérique, malgré les croisières anglaises[1].

Dans ces circonstances, la tâche du contrôleur général devenait considérable, et Clugny avait raison de se préoccuper de créer des ressources à l'État. Malheureusement l'intérêt public était loin d'être son seul, ni même son principal souci. « Il renouvela les affaires de finances, pour en tirer des pots-de-vin secrets et établit des croupes au profit de ses maîtresses et de ses créatures. Le contrôle général était réellement devenu un mauvais lieu, et le rassemblement des fripons et des catins de Paris... Trois semaines après sa nomination, Clugny était si décrié dans le public, dans l'administration et dans le parlement, que M. de Maurepas lui-même en était tout honteux[2]. » La nécessité de le

[1] Voir sur les événements qui précédèrent notre rupture officielle avec l'Angleterre : *Beaumarchais et son temps*, par M. de Loménie, II, 83, 215.

[2] Augeard, *Mémoires*, 92, 93.

remplacer promptement apparaissait aux yeux de tous, quand il mourut au mois d'octobre 1776.

II

Maurepas proposa aussitôt à Louis XVI de scinder les attributions du contrôle général, de mettre à la tête de la partie administrative et contentieuse un vieux conseiller d'Etat, Taboureau, d'une intégrité éprouvée, avec lequel on était sûr que les scandales du ministère de Clugny ne se reproduiraient pas, et de lui adjoindre, avec le titre de *Directeur des finances*, le banquier genevois Necker, qui serait chargé de la gestion du Trésor royal et des opérations financières. Avec sa docilité ordinaire, le roi s'empressa de ratifier les propositions de son *Mentor*, nom que l'on donnait à Maurepas, et c'est ainsi que le ministre qui a le plus contribué, après Turgot, à ébranler le système fiscal de la monarchie et à en dévoiler les vices, fut poussé au pouvoir par un homme d'Etat, pourtant fin et expérimenté, qui avait pris en haine les innovations et les réformateurs, et qui aspirait par-dessus tout à consolider le régime établi.

Mais qu'on ne s'y trompe pas : si Maurepas avait recommandé Necker à Louis XVI, ce n'est pas parce qu'il lui avait reconnu un esprit entreprenant, ce n'est pas parce qu'il avait prévu que Necker éclairerait un jour la nation sur la situation de ses finances et appellerait les contribuables à se prononcer eux-mêmes sur le montant et la nature des impôts. Il ne supposait pas qu'il dût jamais jouer un tel rôle, et Mme de Staël est dans le vrai, lorsqu'elle dit dans ses *Considérations sur la Révolution française*, que son père a été nommé au contrôle général des finances « seulement pour qu'il attirât de l'argent au Trésor royal. » Elle a également raison de dire : « dans les circonstances d'alors, le

plus grand danger pour le pouvoir du roi était de manquer d'argent. »

Qu'on songe en effet à ce qu'étaient les circonstances auxquelles M[me] de Staël fait allusion. Malgré la paix qui régnait depuis 1763, les recettes de l'État étaient toujours demeurées au-dessous de ses dépenses. Or, la France se préparait à la guerre; les dépenses allaient donc beaucoup augmenter. Comment y faire face? Lorsque Turgot était arrivé au ministère, il avait déclaré ne pas vouloir d'impôts ni d'emprunts, et il avait cherché dans des économies l'équilibre financier. Il ne l'avait pas trouvé; mais à combien de millions par an allait monter le déficit, maintenant qu'on se lançait dans des dépenses militaires? Pour se procurer l'excédent de recettes dont l'Etat avait un absolu besoin, il n'y avait que deux moyens, ceux qui précisément avait été repoussés par Turgot : l'emprunt et l'impôt. L'impôt, Maurepas se refusait à y recourir, et il avait pour cela deux motifs : d'une part, les résistances possibles du parlement qui, vers la fin du règne précédent, avait contesté à la couronne le droit d'imposer de sa seule autorité la nation, et qui, par amour de la popularité, n'enregistrerait sans doute pas de nouvelles impositions; d'autre part, la répugnance de Louis XVI à accabler son peuple de charges plus lourdes que celles qu'il supportait déjà. Restait donc l'emprunt; mais pour emprunter dans de bonnes conditions, il fallait que l'administration des finances fut confiée à quelqu'un qui possédât la confiance du public, et qui eût l'habitude des grandes affaires d'argent. En se plaçant à ce point de vue, le choix que Maurepas fit de Necker était incontestablement le meilleur qu'il pût recommander au roi. Pour se pousser au ministère, le nouveau directeur des finances avait du reste manœuvré avec une rare habileté, et il avait su convaincre non seulement le comte de Maurepas, mais le public tout entier, qu'il possédait les talents nécessaires à l'administration financière d'un grand royaume.

Necker était un banquier qui avait eu l'art de gagner une fortune considérable. Parti de Genève à l'âge de quinze ans, il avait débuté par être simple commis; puis, à force d'intelligence et de travail, il était devenu le chef d'une des premières maisons de banque de Paris. Ses ennemis l'accusaient d'avoir gardé pour lui, au détriment de ses associés, tous les gains de certaines spéculations; mais l'accusation paraît mensongère. Un autre fait qui lui a aussi été reproché est plus intéressant à relater, car il prouve que Necker, dans ses combinaisons, était aussi ingénieux qu'on peut l'être de nos jours. Ce fait est raconté en ces termes par un historien moderne[1] : « La convention préliminaire de paix avec l'Angleterre, signée le 3 novembre 1762, contenait plusieurs articles secrets additionnels ; l'un de ces articles stipulait le remboursement intégral de toutes les sommes dues par la France aux habitants des colonies cédées à l'Angleterre, spécialement aux habitants du Canada. Or, il existait une assez grande quantité d'effets publics, émis successivement par le gouvernement français pour subvenir aux dépenses du Canada, et se négociant à 70 ou 80 p. 100 de perte sur le marché. Necker, instruit de la clause secrète du traité de 1762, racheta ces effets, avec l'énorme rabais de leur cours, puis les envoya à Londres. Là, un de ses correspondants, muni de lettres supposées d'habitants du Canada, en demanda le remboursement au pair par l'intermédiaire du gouvernement anglais, comme s'il s'agissait de créances appartenant à des Canadiens, garanties en vertu du traité. La manœuvre réussit et procura de gros bénéfices à la maison de banque. Ces bénéfices étaient-ils légitimement acquis ? Le code de morale des gens d'affaires résoudra la question. »

En sa qualité de banquier, Necker avait eu de fréquentes relations avec le contrôle général des finances, et il avait

[1] René Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la révolution*, I, 37.

pu constater, surtout à l'époque où l'abbé Terray en était le titulaire, à quel point le secret qui présidait aux opérations du Trésor royal nuisait à son crédit et facilitait les dilapidations. Avec son expérience consommée, son esprit d'ordre et son instinct de la simplification, il s'était aperçu que les rouages du contrôle général étaient à la fois trop compliqués et incomplets ; il avait entrevu des moyens propres à les perfectionner, et comme « le fond de son caractère était un amour-propre qui excédait la mesure ordinaire de la vanité humaine[1] », il n'avait pas douté un instant que s'il parvenait à obtenir la direction des finances publiques, il n'y opérât les plus heureux changements. Mais était-il vraisemblable, qu'étranger et protestant, il pût jamais devenir contrôleur général ? Sa nomination comme ministre des finances était en dehors de toutes les probabilités. Il ne s'était pas néanmoins découragé, et animé de cette espèce de foi qui soutient les ambitieux, il avait résolu de tout faire pour parvenir au contrôle général. Il n'était pas du moins guidé par une ambition vulgaire, et il ne recherchait pas le pouvoir pour les satisfactions de vanité et pour les honneurs qu'il procure. Ainsi que l'a écrit Mme de Staël, « son ambition était la gloire » ; il était, suivant l'expression de Morellet, « possédé d'un désir insatiable de renommée[2] », et lui-même a avoué son penchant pour « la voix publique, pour ce retentissement qui ressemble au bruit de la gloire[3] ». Sa ferme résolution était donc, quand il serait ministre, d'agir de manière à mériter « les bénédictions secrètes du peuple », et à se concilier « cette opinion publique qui est lente à se former, et dont il faut attendre les jugements avec patience[4] ». Il possédait la fortune, et il avait la réputation méritée d'un homme

[1] De Montyon, *Particularités sur les ministres des finances.*
[2] Morellet, *Mémoires*, I, 160.
[3] *Administration de Necker*, par lui-même.
[4] Introduction à *L'Administration des finances de la France*, par Necker.

d'affaires habile : ces deux avantages ne pouvaient manquer de lui servir. Toutefois, cela ne suffisait pas, et pour se créer des titres sérieux à la place qu'il convoitait, il s'était dit qu'il devait commencer par se faire connnaître comme possédant des vues de gouvernement, comme versé dans les matières administratives et ayant approfondi les questions qui touchent aux finances de l'État.

Aussi, l'Académie française ayant choisi pour un concours l'éloge de Colbert, il avait saisi cette occasion de se mettre en évidence, et n'avait pas hésité, lui simple particulier, absorbé jusqu'alors par la direction de sa maison de commerce, à juger les principes et la politique de cet illustre administrateur. L'idée était bonne, car Mme Necker tenait avec esprit un salon très recherché, rendez-vous habituel d'une foule de littérateurs ; elle avait une adresse rare à faire valoir son mari, et celui-ci pouvait être certain que, pour plaire à Mme Necker, des écrivains en renom célébreraient les mérites de l'auteur et de l'ouvrage. Mais quel jugement porter sur l'administration de Colbert ? A une époque où les doctrines économiques étaient soutenues avec ardeur, et où, sous leur influence, on était souvent tenté de reprocher au grand ministre de Louis XIV l'étroite tutelle sous laquelle il avait placé l'industrie française, c'était assurer à l'éloge de Colbert un véritable retentissement que d'y soutenir la thèse opposée, et de s'y déclarer partisan du régime de la réglementation. Necker avait au surplus un autre motif pour se poser dans son écrit en adversaire de la liberté économique : comme cela arrive souvent aux gens qui ont manié les affaires et qui ont su, au milieu des difficultés de la vie, se créer une importante situation, il se vantait d'être un homme pratique et d'être libre de préjugés d'école. De plus, il avait été choqué de certaines exagérations et de diverses erreurs commises par les économistes. Il avait trop de pénétration pour n'avoir pas compris toute la fausseté de leur fameuse théorie du pro-

duit net, et son bon sens lui démontrait que si l'impôt était uniquement supporté par la terre, ainsi qu'ils le demandaient, jamais l'État n'aurait des ressources à la hauteur de ses besoins. Pour toutes ces raisons, il développa dans son éloge de Colbert des idées en opposition avec celles des principaux écrivains économistes, et il s'appesantit sur les mérites de l'intervention administrative. Son ouvrage fut couronné par l'Académie, et il fut dès lors considéré comme le chef du *Colbertisme*, système auquel adhérèrent tous les adversaires des réformes proposées par les économistes.

Sur ces entrefaites, Turgot était devenu contrôleur général, et il allait promulguer son célèbre édit qui rendit libre le commerce des grains. Fidèle aux principes qu'il venait de défendre, Necker prit le contre-pied de l'opinion du ministre, et il composa un livre sur les dangers que ne manquerait pas de produire la liberté accordée à la vente et au transport du blé. Il alla voir le contrôleur général afin de lui communiquer ses objections, et voici le récit de cette entrevue, tel que l'a rédigé un témoin oculaire : « M. Turgot répondit un peu sèchement à l'auteur qu'il pouvait imprimer ce qu'il voulait, qu'on ne craignait rien, que le public jugerait, refusant d'ailleurs la communication de l'ouvrage ; le tout avec cette tournure dédaigneuse qu'il avait trop souvent en combattant les idées contraires aux siennes. Et ce que je rapporte là, je ne le tiens pas d'un autre, car je l'ai vu de mes yeux, entendu de mes oreilles ; j'étais alors chez M. Turgot. M. Necker y vint avec son cahier, j'entendis les réponses que l'on fit à ses offres, et je le vis s'en allant avec l'air d'un homme blessé, sans être abattu[1]. » La réception qu'il avait reçue du ministre eût été tout autre, qu'elle n'aurait sans doute pas détourné Necker de publier son ouvrage *Sur la législation et le commerce des grains* ; mais elle le détermina à attendre le moment favo-

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 237.

rable. La récolte avait été mauvaise, et, comme cela arrivait souvent en pareille circonstance, des troubles étaient à craindre; dès qu'ils éclatèrent, au printemps de 1775, légitimant ainsi en apparence ses critiques contre le changement de législation, il mit son livre en vente. Son succès fut prodigieux. Il était plein de lieux communs et d'assertions erronées[1]; mais il flattait les passions des adversaires du contrôleur général, et il eut en peu de temps plusieurs éditions. Necker passa de plus en plus, aux yeux des mécontents, pour un administrateur prudent et sagace. Toutefois, ayant envoyé un exemplaire à Turgot, il s'attira de celui-ci une sanglante leçon : « J'ai reçu, Monsieur, lui écrivit le ministre à la date du 23 avril, l'exemplaire de

[1] Necker soutient, entre autres propositions, les suivantes : l'État doit veiller sur la subsistance du peuple, et il a le droit de prendre les mesures nécessaires pour empêcher les hauts prix du blé; la liberté d'exporter les grains ne favorise pas les progrès de l'agriculture; l'interdiction d'exporter le blé aide à l'accroissement de la population; un pays qui vendrait habituellement des grains à l'étranger ne tarderait pas à s'appauvrir; la liberté d'exportation stimule les spéculations inconsidérées des marchands, répand la crainte de la disette et amène des soulèvements populaires; la sortie des grains hors du royaume ne doit être permise que lorsqu'il y a une surabondance de blé, due à une série de bonnes récoltes. Il demande que l'exportation des farines soit seule autorisée, lorsque le prix du blé sera tombé à moins de vingt livres le setier, et que chaque boulanger soit tenu d'avoir un approvisionnement de grains, depuis le mois de février jusqu'au mois de juin. — L'abbé Morellet écrivit une excellente réfutation du livre de Necker; mais elle n'obtint pas la même faveur, et comme elle ne faisait que répéter les arguments maintes fois développés depuis quinze ans par les physiocrates, on ne se donna guère la peine de la lire. — Les adversaires des économistes, et ils étaient nombreux, se plaisaient à relever dans l'ouvrage de Necker « un esprit de bienfaisance et d'humanité, l'énergie et la profondeur du raisonnement, la noblesse de l'expression, le ton sublime et vrai de la pensée. » Grimm termine en ces termes un éloge enthousiaste de l'ouvrage dont nous parlons : « Peut-être n'est-il point de question plus étendue et plus compliquée que celle du commerce des grains. Jamais cette question n'a été plus approfondie que dans l'ouvrage de M. Necker. Cependant nous croyons pouvoir dire avec la même confiance que jamais on n'a rien écrit de plus clair sur cette matière : tant il est vrai que la logique la plus profonde est aussi la plus évidente, parce que dans sa marche ferme et soutenue, elle nous conduit, de résultats en résultats, à des principes que tout esprit droit ne peut méconnaître. » (*Corresp. litt.*, XI, 60.)

votre ouvrage que vous avez fait mettre à ma porte ; je vous remercie de cette attention. Si j'avais eu à écrire sur cette matière et que j'eusse cru devoir défendre l'opinion que vous embrassez, j'aurais attendu un moment plus paisible, où la question n'eût intéressé que les personnes en état de juger sans passion. Mais, sur ce point comme sur d'autres, chacun a sa façon de penser. »

Pour que Necker eût des chances d'être nommé un jour contrôleur général, il ne suffisait pas qu'il eût publié des ouvrages bien accueillis du public. Il fallait qu'il amenât le roi et M. de Maurepas à croire à son mérite, et à songer à lui pour la direction des finances de l'État. Aussi s'ingénia-t-il dans ce but. Il se lia avec un jeune homme d'un esprit souple et insinuant, très avant dans les bonnes grâces de Maurepas, poète à ses heures, et admis à la cour sous le nom de marquis de Pezay, quoiqu'il n'eût aucun droit à ce titre. Pezay, auquel Necker paya, dit-on, de grosses sommes pour prix de sa complaisance, remit au roi et au premier ministre une série de mémoires sur des questions financières et administratives ; ils furent appréciés, comme révélant de grandes connaissances, des vues nettes et précises, et une « sensibilité » qui plut à Louis XVI. Pezay avoua alors que Necker était leur auteur, et lorsqu'il s'agit de remplacer Clugny, le banquier genevois était, dans l'esprit du premier ministre, le seul homme auquel on put confier sa succession.

Néanmoins il n'obtint pas le titre de contrôleur général ; sa qualité de protestant s'y opposait[1]. Il ne fut d'abord

[1] « On sait que M. de Maurepas a répondu à quelques évêques qui lui témoignaient leur surprise de l'élévation d'un protestant au ministère : le roi vous le sacrifiera, si le clergé veut se charger de payer les dettes de l'État. On est parti de là pour faire un jeu de mots ; le voici :

De ton choix, ô Necker ! le dévot alarmé
Crie en vain : quel scandale énorme !
Pour régir son trésor, quoi ! Louis a nommé
Un enfant de Genève, un maudit réformé !
— C'est qu'il s'entend à la réforme.

(Bachaumont, *Mémoires secrets*, IX, 244).

nommé que directeur du Trésor, et à la retraite de Taboureau, au mois de juin 1777, il devint directeur général des finances. Le titre, du reste, importait peu, et à partir de son entrée aux affaires, Necker a réellement eu l'autorité et rempli les fonctions de contrôleur général. Il était donc assez rapidement parvenu à ses fins. Né dans une République et simple roturier enrichi dans la banque, il se trouvait chargé d'une des administrations les plus importantes « du plus beau royaume du monde ». Il eut une autre satisfaction : celle de constater la joie générale que causa sa nomination et la confiance qu'elle inspira. « On a dit de l'abbé Terray, qu'il avait bien fait le mal; de M. Turgot, qu'il avait mal fait le bien; et on dit des nouveaux administrateurs de nos finances, qu'ils feront bien le bien. Leur nomination est en effet fort agréable à cette nombreuse partie du public qui, sans acception de personnes, n'a pas de plus grand intérêt que de voir le bien s'opérer... M. Necker a trouvé sur son bureau ces deux vers :

Les besoins de l'État demandaient un grand homme;
La France te regarde et la Vertu te nomme [1]. »

La vertu, telle était la qualité que Necker se flattait en effet de posséder, et celle qui lui paraissait la plus essentielle pour un ministre des finances. « Dans une administration telle que celle des finances d'un grand roi, a-t-il écrit plus tard, lorsqu'il a dépeint ses propres mérites et tracé d'après lui-même le portrait idéal du ministre des finances [2], dans une administration où la confiance publique est nécessaire, je n'hésite point à prononcer qu'il n'est aucun talent qui puisse dédommager du manque de délicatesse et de vertu. Les connaissances, les lumières des autres peuvent secourir un administrateur médiocre; mais quel

[1] *Corresp. secrète.* III, 411, 412.
[2] Voir l'introduction de l'ouvrage de Necker sur *L'Administration des finances de la France.*

ressort portera vers le bien public celui qui ne se croit lié à la société par aucune obligation? Comment un homme public pourra-t-il inspirer l'amour du devoir à cette multitude de personnes qui doivent le seconder, s'il perd le droit de leur en imposer par son exemple? Comment cette chaîne de morale et d'honnêteté qui, dans une vaste administration, doit s'étendre d'un bout du royaume à l'autre, ne sera-t-elle pas de toutes parts relâchée, si le chef même de cette administration ne la tient pas dans sa main, et si l'estime qu'on a pour lui n'en resserre pas les nœuds?... Non, non, rien ne peut prendre la place des principes de morale! » Voilà de belles pensées, et nul ne niera qu'un ministre des finances animé de la passion du bien public et prêt à sacrifier son repos, sa popularité, à l'intérêt général, ne soit apte à imprimer une utile direction aux importants services dont il est le chef. Mais Necker avait un autre motif pour déclarer avec tant d'insistance que le ministre préposé à l'administration financière du royaume devait être vertueux : il voulait en effet qu'on lui reconnût à lui-même cette qualité, et que sa réputation de ministre dévoué au pays, d'observateur scrupuleux des engagements contractés au nom du roi, aidât au succès de ses opérations financières. Pendant tout le temps qu'il occupa le pouvoir, il ne laissa jamais échapper une occasion d'inspirer ainsi confiance au public, et un ingénieux écrivain a pu dire : « homme honnête et moral dans ses relations privées, c'était une partie de son adresse de vanter à tout propos la vertu...; car tandis qu'il tentait les capitalistes de tous les pays par des placements de fonds avantageux, les Français persuadés de sa moralité, venaient en foule lui apporter leur argent[1]. »

Tout en prisant si haut l'honnêteté, Necker reconnaissait que le ministre des finances devait avoir en outre « le génie de l'administration » et la volonté de tout étudier en détail.

[1] Duc de Lévis, *Souvenirs et portraits*, 298.

« En même temps qu'un administrateur des finances, guidé par son génie, doit s'élever aux plus hautes pensées et y puiser de nouvelles forces, il faut, par un contraste souvent pénible, qu'il se livre au travail le plus laborieux, il faut qu'il scrute les détails, qu'il en connaisse l'importance et qu'il la respecte... Les subalternes qui épient les talents et les facultés d'un ministre et qui en ont bientôt tracé le circuit, ne tardent pas à devenir ses maîtres, s'ils aperçoivent qu'il ignore les détails ou qu'il les prend en haine ; car il dépend d'eux alors de lui présenter et les objections véritables, et toutes celles encore qu'on le croit incapable de résoudre [1]. » Le nouveau ministre des finances comprenait, on le voit, de la façon la plus sérieuse, l'étendue de ses devoirs. Il était du reste un travailleur acharné ; non seulement les détails ne lui faisaient pas peur, mais il les aimait. La nature de son esprit le portait à préférer les petites réformes, de même qu'il était surtout frappé par les petits abus : différant en cela de Turgot, qui ne voyait que les grandes lignes, et négligeait volontiers les côtés accessoires.

Si convaincu qu'il fût de pouvoir s'acquitter mieux que tout autre de la lourde tâche que lui confiait le roi, Necker ne se dissimulait pas que la direction de sa maison de banque n'était pas la même chose que celle des finances de la France ; mais la considération suivante le rassurait : « On ne peut jamais arriver à l'administration des finances qu'imparfaitement préparé, parce que cette administration est composée d'une si grande diversité de devoirs, qu'il n'est aucune éducation préalable qui puisse y rendre entièrement propre. Aussi, dans le nombre de ceux qu'on voit parvenir à ce ministère, les uns entendent particulièrement les détails de l'administration des provinces, d'autres les affaires contentieuses, d'autres les principes de commerce, d'autres la doctrine des impôts, d'autres le ménagement du

[1] Introd. à *L'Administ. des finances.*

crédit et les combinaisons de finance, et c'est par ce motif sans doute que, dans une grande administration, les qualités générales de l'esprit et la faculté de s'instruire sont un des secours les plus nécessaires et les plus efficaces. » Or, les qualités générales de l'esprit, Necker se croyait sûr de les posséder.

Suivant quel plan allait-il diriger les finances? Il était résolu à prendre pour règle « l'intérêt du peuple » et, suivant lui, l'intérêt du peuple exigeait que les impôts ne fussent pas augmentés. En effet, « les mouvements de fortune parmi les riches sont indifférents à l'État, mais les secousses dans le modique revenu du pauvre touchent de si près à la source de son existence, qu'elles intéressent la société entière, et méritent essentiellement la surveillance du monarque... Il est sans doute des inégalités de fortune entre les citoyens que les lois ne peuvent détruire, mais le souverain doit chercher à tempérer leur effet inévitable, en ménageant et en favorisant continuellement la classe de ses sujets la moins fortunée... Les dons excessifs, les privilèges étrangers au bien de l'État, toutes ces proies d'un petit nombre d'hommes, seront rejetés par le même principe. L'économie paraîtra l'unique fondement d'une salutaire administration, et l'on se souviendra de ce mot heureux et concis que *les courtisans jouissent des largesses du prince et le peuple de ses refus*. Enfin, lorsque les circonstances contraindront à établir de nouveaux impôts, on n'hésitera pas à les diriger préférablement sur les objets de luxe et de richesse. Partout et sans cesse, la main bienfaisante du souverain s'occupera de la protection et de la défense de cette partie malheureuse de ses sujets, dont la voix ne se fait jamais entendre à l'avance, et qui ne sait longtemps que bénir ou pleurer [1]. » Ces sentiments démocratiques n'étaient-ils pas dignes d'un républicain genevois?

[1] Introduction à *L'Administ. des fin. de la France.*

En tout cas, les ressources à provenir du relèvement des taxes étant ainsi écartées, Necker était conduit à cette conclusion que, pour se procurer les fonds extraordinaires dont il aurait besoin en temps de guerre, l'État devrait recourir au crédit. Celui-ci ne répond pas toujours aux appels qui lui sont adressés, il ne veut pas être violenté et on ne le captive qu'en lui inspirant confiance. Necker n'ignorait rien de tout cela, mais précisément il se considérait comme plus apte que personne à se servir du crédit.

Grâce au programme par lui adopté, le nouveau chef des finances ne doutait pas du succès. Il comptait sur l'appui du roi, puisque Louis XVI avait sur les impôts et sur les économies les mêmes idées que lui. Pour gouverner comme il en avait l'intention, il lui suffirait donc de montrer de la fermeté. « A quoi, dit-il, serviraient le génie qui forme les plans, la prudence qui les règle, la dextérité qui les fait adopter, si par faiblesse de caractère on les abandonnait dès les premiers pas?... Un ministre faible n'a point de vues sûres et, fût-il honnête, il peut nuire encore davantage à l'administration qu'un homme sans principes, mais dont le caractère a plus de tenue... Il n'est rien qui relève davantage un ministre que la fermeté dans ses desseins et dans sa conduite ». Cette fermeté, don si rare et si précieux chez les hommes politiques, Necker, ainsi que nous le montrerons, a prouvé en plusieurs occasions qu'elle ne lui manquait pas. Enfin, afin de bien établir l'autorité morale qui doit appartenir à un ministre qui entend exercer une grande influence sur la marche des affaires, afin d'en imposer à la cour, aux autres ministres et au public, il était décidé à fournir, dès le lendemain de sa nomination, la preuve de son complet désintéressement, et à démontrer par ses actes, qu'étranger aux vues de l'intérêt personnel, il n'avait recherché le pouvoir qu'afin de s'y signaler par des actes utiles à la France.

En conséquence, il se sépara immédiatement de la maison de banque qu'il avait fondée, en retira ses fonds, et abandonna à sa femme la gestion de sa fortune personnelle. Il n'était pas de ces ministres qui, du moment qu'ils n'agissent point au détriment de l'État, trouvent tout naturel de profiter pour s'enrichir des facilités que leur offre leur place. Il estimait qu'ayant assumé la responsabilité d'un des principaux services publics, il devait tout son temps, toute son activité à ses fonctions, et que le soin de ses propres intérêts ne devait plus l'occuper. Il y a plus. Considérant comme une récompense suffisante l'honneur d'avoir été placé à la tête de l'administration des finances, il ne voulut pas toucher d'appointements, et malgré l'insistance que mit le roi à lui faire accepter les émoluments annuels de 220,000 livres attachés au poste qu'il remplissait, il n'y consentit jamais [1]. Enfin, il ne se servit pas de son influeuce pour se créer une clientèle, il ne demanda pas de faveurs pour ses amis et, poussant la délicatesse à ses extrêmes limites, il refusa jusqu'aux loges gratuites et « autres détails misérables [2] », dont ne font généralement pas fi les gens en place. Le désintéressement de Necker et le dévouement avec lequel il se consacra au service de l'État ont donc été absolus. Sa conduite, à ce point de vue, ne peut qu'être admirée. Il convient également de signaler un fait qui est d'autant plus à son honneur qu'il est plus rare dans les annales ministérielles. En 1778, dans un moment où le Trésor royal presque vide avait à faire face à des paiements considérables, il vint à son aide en y versant 2,400,000 livres de sa propre fortune. « Certes, en 1778,

[1] « J'ai tiré, a écrit Necker, un grand parti pour le service du roi du désintéressement entier dont j'ai pu donner la preuve ; il eût été pénible de jouir de deux ou trois cents mille livres d'appointements, et d'avoir à parler sans cesse de la modération que les circonstances et les principes d'un nouveau système rendaient indispensable ». (Introd. à *L'Administration des finances de la France.*)

[2] *Sur l'administration de Necker*, par lui-même.

il y avait grand mérite à confier 2,400,000 livres au Trésor français ; cet argent ne rapportait à Necker que 5 p. 100 d'intérêt, tandis que, placé dans son ancienne maison de banque ou dans les fonds publics, il eût donné facilement des bénéfices très supérieurs. Il ne retira ces 2,400,000 livres ni en 1781, lorsqu'il donna sa démission, ni en juillet 1789, lorsqu'il fut exilé, ni même lors de son départ définitif de la France, en septembre 1790 [1] ». On verra plus tard qu'à cette dernière date, il demanda toutefois à l'assemblée nationale l'autorisation de prélever 400,000 livres sur le montant de son prêt. Pour le surplus, il déclara qu'il le remettait « sans crainte sous la sauvegarde de la nation », ce qui, dans la situation financière où se débattait alors la France, équivalait à une perte à peu près assurée de deux millions.

La probité et les sentiments généreux de Necker sont en vérité dignes d'éloges, et tous les historiens leur ont rendu hommage. Si quelques pamphlets écrits par ses envieux tâchèrent de les révoquer en doute, ces pamphlets ne parvinrent pas à égarer l'opinion, et la confiance de plus en plus grande que les contemporains éprouvèrent pour Necker se manifesta de mille manières. De nombreuses brochures parurent qui célébraient ses opérations ; mais celles qui les critiquaient ne le trouvèrent point indifférent. Son orgueil en était cruellement blessé, et comme on n'était pas fait encore aux mœurs de la liberté, le directeur des finances mettait la police en mouvement ; puis quand elle réussissait à découvrir les auteurs, il les faisait conduire en prison. Personne alors ne songeait à lui en faire un grief ; on trouvait plutôt que, puisqu'il était attaqué, il avait raison de se défendre.

Il ne négligeait rien au surplus pour s'attirer la popularité. Toujours simplement vêtu, il menait une vie austère,

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la révolution*, I, 40.

et se distinguait par sa tenue des courtisans de Versailles [1]. En même temps, Mme Necker était là, qui avec une souplesse d'intelligence qui ne se démentit jamais, veillait à accroître son crédit et à répandre sa renommée. Elle ne cessa de réunir dans son salon les philosophes et les grands seigneurs qui pouvaient être utiles à son mari [2], et parfois une grande fête donnée à propos, « où Mme Necker déployait tout son esprit, et Mlle sa fille ses grâces et ses talents agréables [3] » fortifiait « la stabilité ministérielle » du directeur général des finances.

[1] D'aspect et d'attitude, Necker n'avait rien de sympathique. Voici comment le duc de Lévis le dépeint dans ses *Souvenirs et portraits* : « M. Necker était un gros homme, dont la physionomie était plus singulière que spirituelle. Je n'ai jamais vu personne qui lui ressemblât, et sa coiffure était également unique en son genre ; elle était composée d'un toupet fort relevé et de deux grosses boucles qui se dirigeaient de bas en haut, comme tous les traits de sa figure... Tous les symptômes de l'orgueil étaient rassemblés en lui, et ses discours ne les démentaient pas. Ses manières étaient plus graves que nobles, et plutôt magistrales qu'imposantes ; il parlait facilement, mais avec une certaine emphase ».

[2] Le salon de Mme Necker a exercé pendant le règne de Louis XVI une influence considérable sur la direction de l'opinion publique ; c'était le premier salon politique de l'époque. Un historien qui l'a fréquenté a tracé de M. et Mme Necker un portrait très fin et très exact. « Necker, dit-il, se montrait habituellement grave, distrait, mais de cet air ambitieux qui semble indiquer le travail du génie ; bon sans être simple, adoré des siens, et jouissant avec calme des hommages qu'il ne semblait pas commander. Personne ne lui en rendait de plus sincères et de plus empressés que sa femme. Née à Genève, élevée par un père qui avait donné à son esprit une forte culture, ajoutant à cet avantage celui d'une beauté remarquable et d'une conduite pure, elle n'avait de pensées, de combinaisons (et elle combinait sans cesse), que pour l'objet de son culte. Sa société offrait un habile mélange d'hommes de cour et de lettres. Mme Necker louait avec chaleur les talents et les vertus de plusieurs philosophes, sans paraître zélée pour la philosophie ; mais elle prêtait en quelque sorte ses éloges pour qu'on les rendît à son mari... (Lacretelle, *Hist. de France pendant le* XVIIIe *siècle*, V, 27.) — Marmontel dit de même dans ses *Mémoires* (p. 399) : « On la voyait tout occupée à se rendre agréable à sa société, empressée à bien recevoir ceux qu'elle y avait admis, attentive à dire à chacun ce qui pouvait lui plaire davantage ; mais tout cela était prémédité. Ce n'était point pour nous, ce n'était point pour elle qu'elle se donnait tous ces soins, c'était pour son mari. »

[3] *Corresp. secrète*, V, 278.

CHAPITRE VIII

I. Necker a pour système de demander à l'emprunt les ressources extraordinaires nécessitées par les dépenses de la guerre d'Amérique. — Au rebours de Turgot, il croit que la France peut emprunter sans cesse et ne pas gager ses emprunts par l'accroissement des recettes provenant de l'impôt. — Danger de ce système, qui occasionne un immense déficit, entretient le pays dans une sécurité trompeuse et est l'origine des embarras financiers sous lesquels a succombé la monarchie. — Necker l'a suivi par désir de popularité. — Il lui a valu l'admiration de la plupart des contemporains. — Difficulté de connaître le chiffre exact des sommes empruntées par Necker; elles montent à 530 millions de livres. — Pour l'époque à laquelle les emprunts de Necker ont eu lieu, ces sommes sont très importantes. — Necker a soldé chaque année avec des fonds d'emprunt une partie des dépenses normales. — Il n'a acquitté que 330 millions sur les 1,200 millions environ qu'a coûtés la guerre anglo-américaine. — Il a le mérite d'avoir été l'initiateur du crédit public en France. — Il multiplie les déclarations rassurantes afin d'inspirer confiance. — Déplorables conséquences de la politique financière de Necker. — Ce ministre a compris la puissance du crédit, mais il en a ignoré les lois et les limites. — II. Il a recours aux emprunts-loteries. Leur nature. Vices des emprunts-loteries qu'il négocie. — Il emprunte également sous forme de rente viagère. — Il a le tort de ne pas graduer l'intérêt d'après les chances de survie. — Il emprunte chèrement. — Inconvénients des emprunts viagers. — Pourquoi les emprunts en rente perpétuelle étaient mal vus sous l'ancienne monarchie. — La caisse d'amortissement supprimée par Terray n'est pas rétablie par Necker. — III. Emprunts par l'intermédiaire des pays d'États, de la ville de Paris, etc. — Les emprunts négociés par Necker sont à la fois trop multipliés et trop faibles. — Emprunts déguisés pratiqués sous diverses formes. — IV. Necker ne voit pas la distinction qui doit exister entre le Trésor et les faits annuels de recettes et de dépenses. — Embarras constants de la trésorerie sous l'ancien régime. — Ils avaient

conduit les contrôleurs généraux à anticiper sur les recettes des années suivantes. — Necker augmente à son tour le montant des anticipations et il s'y prend mal pour les négocier. — En dépit des fautes par lui commises, il passe, de son temps, pour un financier éminent.

I

Le premier soin de Necker, après sa nomination, fut de rechercher quel était le montant des recettes et des dépenses de l'État. Avec le système de comptabilité alors en vigueur, il était impossible d'arriver à une connaissance rigoureusement exacte de l'état du Trésor. Cependant les contrôleurs généraux dressaient de temps en temps le compte, aussi complet que possible, des ressources et des charges annuelles. Or, Clugny avait fait établir un semblable compte, et, en le consultant, Necker put voir qu'il y avait entre les recettes et les dépenses ordinaires un écart de 24 millions, sans parler des omissions et erreurs dont le directeur général des finances ne devait pas tarder à s'apercevoir. Mais ce déficit était sur le point de grossir d'une façon formidable, puisque la France armait activement, équipait ses flottes et se préparait à soutenir les colonies américaines révoltées contre l'Angleterre. De toute nécessité il fallait aviser aux moyens de procurer de l'argent au Trésor, sinon le déficit aurait vite grossi au point de conduire à la banqueroute.

D'accord avec Maurepas, Necker résolut de demander à l'emprunt, et à l'emprunt seul, le supplément de recettes indispensable à l'État. Il avait appris dans son métier de banquier à apprécier toute la puissance du crédit, et dans un voyage qu'il avait fait en Angleterre peu de mois avant de parvenir au ministère, il avait étudié comment, grâce au

crédit, un gouvernement réussit à obtenir les ressources extraordinaires dont il a besoin dans des circonstances graves. Il savait, en outre, que les Français étaient aussi étonnés que charmés de ce que le roi eût mis un banquier à la tête de ses finances, qu'ils avaient de ses talents la plus haute idée, et qu'ils avaient salué sa nomination par la hausse des fonds publics. Enfin, fort de son expérience dans les opérations financières, il ne doutait pas de la réussite des emprunts qu'il aurait à émettre. Il se proposa donc d'emprunter, et de se procurer par la voie du crédit tout l'argent nécessaire pour soutenir la guerre contre l'Angleterre. Ce que valait un plan qui excluait toute augmentation d'impôts, nous le dirons dans un instant; mais il n'est que juste d'avouer que Necker sut atteindre le but qu'il s'était fixé. Aucun de ses emprunts n'échoua, et l'argent ne manqua pas dans les caisses publiques, tant qu'il fut chargé de la direction du Trésor. Aussi Mme de Staël a-t-elle pu écrire à bon droit : « M. Necker a su le premier, et le seul parmi les ministres, obtenir du crédit en France. Son nom inspirait une telle confiance que, très imprudemment même, les capitalistes de l'Europe ont compté sur lui comme sur un gouvernement, oubliant qu'il pouvait perdre sa place d'un instant à l'autre [1]. »

Mais suffisait-il d'emprunter, et n'y avait-il, pour réunir des fonds, qu'à profiter de la confiance inspirée par l'honnêteté de Louis XVI et par l'habileté de son ministre des finances? Le grand tort, disons plus, la faute capitale de Necker a été de le penser, ou du moins d'agir comme s'il le pensait. Puisque les événements de la politique imposaient à la France des dépenses exceptionnelles, rien n'était plus légitime que de chercher dans l'emprunt des recettes supplémentaires. Si peu développée que fût la richesse publique sous l'ancien régime et si arriérés que fussent les

[1] *Consid. sur la révolut. franç.*, I, 66.

moyens de crédit, la force des choses avait depuis longtemps amené la royauté à négocier des emprunts chaque fois qu'elle guerroyait. Mais en même temps elle établissait de nouvelles taxes ou aggravait les anciennes, afin d'être en mesure de parer au paiement des intérêts et aux remboursements. C'est cette seconde partie du système jusqu'alors suivi que répudia Necker.

En s'interdisant d'élever le taux des impositions, il manquait à un des articles du programme financier de Turgot, programme reposant essentiellement sur ce double principe : pas d'impôts nouveaux, pas d'emprunts. En sa qualité d'adversaire de Turgot, Necker était porté à s'écarter des idées de son prédécesseur. Mais autant le plan de ce dernier était logique et correct, autant son propre plan était incomplet et dangereux. Turgot s'était dit : les impositions, telles qu'elles sont établies, sont injustes, et leur poids est écrasant pour ceux qui les supportent; en conséquence, il ne faut pas les augmenter, et il serait mauvais d'emprunter, car le service des emprunts entraînerait l'aggravation des taxes. D'un autre côté, beaucoup de dépenses sont exagérées ou inutiles; il convient de les supprimer, afin d'employer au dégrèvement des impôts les plus critiquables le montant des économies ainsi obtenues. Lorsqu'on avait discuté dans les Conseils du gouvernement la question de savoir s'il convenait de soutenir les Américains, il s'y était opposé, ainsi que nous l'avons dit, attendu que la guerre ne pouvait se faire, à son sens, qu'au moyen d'emprunts et d'impôts : il ne comprenait pas qu'on eût recours aux uns et pas aux autres. Au contraire, Necker, qui n'était pas d'ailleurs plus que Turgot porté vers la guerre, accepta de mettre financièrement la France en état de la soutenir, en ne faisant usage que du crédit : emprunter fut toute sa politique[1].

[1] « Comment Necker, qui venait de reconnaître l'existence d'un

De même que Turgot, il estimait que le système des impositions ne valait rien, et il en conclut qu'on devait se garder d'accroître les sacrifices des contribuables. Comme Turgot encore, il était partisan des économies, et il en réalisa quelques-unes, qui d'ailleurs eurent plus de retentissement qu'elles n'apportèrent de soulagement réel au budget. Mais, d'après lui, l'emprunt devait s'alimenter lui-même, en ce sens qu'il n'y avait pas à créer de ressources provenant de l'impôt en vue de pourvoir aux intérêts et à l'amortissement de chaque emprunt, et que ces dépenses n'avaient qu'à être imputées sur le capital des emprunts subséquents. La seule charge qu'il eut le courage d'imposer aux contribuables fut la prorogation jusqu'en 1790 du second vingtième, des droits réservés et des deux sous pour livre sur les consommations ; ces diverses taxes devaient prendre fin en 1780, mais un édit du mois de février de cette année décida que leur perception aurait lieu pendant dix autres années. L'édit de 1780 est l'unique exception qu'il apporta à son système, et il ne vit pas que le gouvernement ne pourrait pas toujours tirer de l'emprunt l'argent dont il manquait pour équilibrer le budget.

Il était pourtant fatal qu'un temps viendrait où les prêteurs seraient pris d'une juste défiance, où ils se refuseraient à couvrir des emprunts en partie destinés à payer les intérêts des fonds antérieurement souscrits, et où par suite, la France serait tout à coup obligée de s'imposer de lourdes contributions, afin de faire face aux charges des emprunts. Donc, n'en appeler qu'au

déficit permanent d'une trentaine de millions, a-t-il pu concevoir le projet d'échapper à la loi commune et de soutenir la guerre sans impôts? A la vérité, l'administration des finances royales comportait de nombreuses et profondes réformes. Mais ces réformes, quelle que fût leur importance, ne pouvaient produire tout à coup des effets si merveilleux qu'ils permissent d'obtenir en pleine guerre un équilibre inconnu en pleine paix. Cependant Necker emprunta sans faire le moindre appel à la bourse des contribuables. » (Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 91.)

crédit et n'établir aucune taxe nouvelle, lorsqu'il s'agissait de réunir les sommes immenses nécessitées par une guerre avec l'Angleterre, c'était compromettre l'avenir du royaume, c'était donner au roi et à la nation une sécurité trompeuse, c'était préparer au gouvernement des difficultés inextricables, de véritables périls, pour le jour où la confiance aurait disparu, et où on se trouverait soudain en présence d'un effrayant déficit. Qu'arriverait-il en effet quand on découvrirait la vérité ? Le gouvernement aurait-il alors le courage de braver l'impopularité qui s'attache à l'augmentation des impôts, et serait-il assez fort pour résister au mécontentement des populations ? Ou bien au contraire se sentirait-il impuissant à exiger de lourdes charges de contribuables longtemps abusés sur la gravité de la situation financière, et se verrait-il acculé ainsi à la banqueroute ? Ces deux hypothèses étaient également périlleuses, et l'une ou l'autre devait forcément se produire. Au bout de peu d'années, le régime des emprunts épuisa le crédit de la France. Celle-ci, habituée à considérer son système d'impositions comme détestable, car depuis longtemps on n'avait cessé de le lui répéter, se refusa à procurer au Trésor public un supplément de ressources normales, la royauté ne sut prendre aucun parti viril, et un effondrement général s'en suivit. Aussi est-il permis d'affirmer que la crise qui a amené la convocation des États genéraux et la chute de la royauté, est imputable à l'imprévoyance de la gestion de Necker pendant son premier ministère.

Il est étonnant qu'avec sa sagacité d'esprit et avec sa tendance à voir les mauvais côtés des choses, tendance qui de l'aveu de M[me] de Staël, lui révélait les inconvénients des résolutions à prendre ou des conseils à donner, il est étonnant, disons-nous, qu'il n'ait pas distingué plus ou moins nettement les suites inévitables de sa conduite. Quant à ses contemporains, ils n'étendirent pas en général leurs prévisions si loin. Avec une étourderie qu'explique

la complète ignorance dans laquelle ils avaient toujours vécu relativement aux questions budgétaires, et grâce à la conviction partagée par toutes les classes de la nation que les ressources dont pouvait disposer un roi de France, pourvu qu'il fût bien conseillé, étaient inépuisables, ils trouvèrent admirable que le directeur général des finances parvînt à soutenir une guerre sans leur demander de nouvelles contributions. De même qu'à une époque récente, notre pays, en dépit de l'expérience qu'il devrait posséder, s'est engoué de ministres dont le programme consistait à dépenser des milliards sans accroître et même en diminuant les impôts, de même les Français du temps de Louis XVI firent un mérite à Necker de trouver de l'argent sans le leur faire payer. Le désir de s'assurer cette facile popularité décida Necker à user de l'emprunt avec excès. En effet « après ses devoirs religieux, l'opinion publique était ce qui l'occupait le plus ; il sacrifiait la fortune, les honneurs à l'estime de la nation ; et cette voix du peuple, alors non encore altérée, avait pour lui quelque chose de divin[1] ». Malheureusement, le peuple se trompe souvent, aussi bien dans ses engouements que dans ses haines, et la mission d'un homme d'État consiste plutôt à éclairer qu'à suivre l'opinion. En tout cas, un ministre des finances a pour devoir strict de ne jamais céder au penchant bien naturel qu'ont les contribuables pour l'allègement des impôts, quand les circonstances le forcent à de grosses dépenses ; et si des emprunts sont nécessaires, il est sans excuse de ne pas gager ces emprunts avec le produit d'impositions nouvelles.

Ces vérités, aujourd'hui incontestables, n'étaient peut-être pas aussi claires au dix-huitième siècle ; telle est la seule atténuation qu'on puisse trouver au tort de Necker. Toutefois, même de son temps, les hommes capables de

[1] Mme de Staël, *Consid. sur la rév. franç.*, I, 98.

réflexion s'inquiétaient des conséquences que ne manqueraient pas d'avoir d'incessants appels au crédit. Ainsi, à la veille de l'émission d'un emprunt, Métra écrivait, le 18 février 1777 : « l'usage de ces ressources momentanées, qui augmentent les charges de l'État, afflige les bons citoyens. Les amis de M. Necker veulent faire croire qu'il n'agit ainsi que pour gagner le temps dont il a besoin pour donner la dernière main à une refonte totale de notre système financier. Dieu le veuille ! Mais j'en doute, et je crains que ce que l'on fait ne soit tout ce que l'on sait faire [1] ». De même, l'auteur d'un pamphlet qui fut publié en 1780 sous le titre de *Lettre à M. Necker, directeur général des finances,* qualifia de mensongère la prétention émise par ce ministre de satisfaire aux dépenses de l'État sans augmenter les charges des contribuables ; il montra que ces charges devraient être un jour ou l'autre accrues, et il compara le système de Necker qui consistait à emprunter en répétant : « sans impôts, Messieurs, sans impôts ! » au boniment d'un arracheur de dents qui crie sur la place publique pour étouffer les cris du patient : « Sans douleur, Messieurs, sans douleur ! » Dans les salons, les personnes qui ne craignaient pas de « montrer de l'éloignement, de l'opposition même » pour un ministre populaire, disaient avec Talleyrand en parlant des emprunts de Necker, « qu'ils étaient mal faits, chers et nuisibles à la morale publique : mal faits, parce qu'ils ne portaient point avec eux de principe d'extinction ; chers, parce que le taux des effets publics n'exigeait pas un prix aussi élevé que celui auquel il empruntait ; nuisibles à la morale publique, parce que ses emprunts viagers créaient une espèce d'égoïsme qu'on ne trouve que depuis M. Necker dans la généralité des mœurs françaises [2] ». Plus tard, lorsque le système inauguré par Necker eût été suivi et exagéré encore par ses successeurs,

[1] *Corresp. secrète*, IV, 165.
[2] Talleyrand, *Mémoires*, I, 48.

lorsque les embarras financiers qu'il avait produits devinrent une cause d'inquiétude générale, Mirabeau, le futur tribun, apprécia en ces termes, d'une juste sévérité, la lourde responsabilité incombant de ce chef à l'ancien directeur général des finances : « Il a fait la guerre sans impôts! C'est un Dieu ! Voilà le cri universel. Mais il s'élève un impie qui dit : ce que vous lui imputez à gloire est son crime. Ce que vous regardez comme son bienfait est l'aggravation de vos maux. Emprunter sans imposer, c'est livrer une nation aux usuriers, car eux seuls prêtent sans gage : c'est tromper tout un peuple sur sa véritable situation... C'est rejeter sur les générations à venir le poids des iniquités d'un ministre qui ne voit que sa gloire personnelle et ses succès présents... Soit économies, soit ressources naturelles, l'État a toujours de quoi donner des gages pour les emprunts nécessaires... L'emprunt n'a de vrais gages que l'impôt : ces deux fléaux doivent toujours marcher ensemble [1] ».

Necker a donc beaucoup emprunté. Mais quel est le chiffre vrai de ses emprunts? Habitués comme nous le sommes aux procédés d'une comptabilité perfectionnée, nous comprenons avec peine aujourd'hui qu'il soit difficile de répondre à une semblable question. Rien n'est pourtant plus exact, et la meilleure preuve à en donner, c'est que Necker et Calonne, à l'époque où ils poursuivirent l'un contre l'autre une guerre de brochures qui se prolongea pendant les deux années 1787 et 1788, purent tous deux produire à ce sujet des chiffres très différents, quoique appuyés de documents officiels. Calonne soutint que Necker avait, durant son administration, accru le montant de la dette de 439 millions de livres, et, chose curieuse, au lieu de chercher à atténuer ce chiffre, Necker le déclara trop faible, et il reconnut avoir emprunté 530 millions. Comment expliquer cet écart? Il

[1] Mirabeau, *Deux lettres sur l'administ. de Necker* (1787).

tient à ce que plusieurs des opérations financières employées par Necker afin de se procurer des fonds n'ont pas un caractère nettement défini, et qu'elles n'ont pas été classées par Calonne au nombre des emprunts, tandis qu'elles y ont été comprises par Necker. L'un et l'autre pouvaient d'ailleurs se tromper, car sous l'ancien régime il n'existait aucun état authentique de la dette publique, et le contrôle général ne tenait pas registre des emprunts contractés. Il semble qu'un ancien banquier, tel que Necker, un homme qui assurément avait noté autrefois dans les livres de sa maison de banque le montant de ses créances et de ses engagements, aurait dû avoir la pensée de doter d'une organisation semblable le Trésor royal. Mais, soit qu'il n'y eût pas songé, soit qu'il eût trouvé l'innovation trop ardue à effectuer, il avait suivi la même voie que ses prédécesseurs et emprunté sans dresser le compte régulier et général de ses emprunts. Afin d'en connaître la somme totale, il a été nécessaire de se reporter aux pièces. L'éditeur des œuvres complètes de Necker, M. le baron de Staël, a raconté combien il lui avait fallu d'efforts et de recherches dans les archives pour reconstituer la nomenclature et le détail des emprunts contractés par son grand-père. Les historiens modernes qui se sont occupés de ces questions, n'en n'ont pas moins été embarrassés pour fixer le montant des fonds que Necker a empruntés : Bailly l'évalue à 440 millions[1], et M. Vurher à 445 millions[2]; ces deux écrivains suivent à peu de chose près les calculs de Calonne. M. Stourm adopte au contraire l'estimation de Necker, et il admet que ce ministre a emprunté, de 1776 à 1781, 530 millions environ[3]. Nous croyons que ce dernier chiffre est celui qu'il faut retenir, car toutes les combinaisons, telles que créations de charges, ventes d'offices, avances de compagnies privilégiées, etc., qui ont

[1] Bailly, *Hist. financière de la France*, II, 263.
[2] Vurher, *Hist. de la dette publique en France*, I, 269.
[3] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la révolution*, II, 211.

eu pour objet de faire venir de l'argent au Trésor et qui ont accru son passif, ont réellement constitué des emprunts, et par suite leur produit doit entrer en compte.

L'augmentation de la fortune publique a été si considérable depuis l'époque que nous étudions, depuis un demi-siècle surtout elle a fait de si étonnants progrès, qu'on est tenté de n'attacher aucune importance à une série d'emprunts qui, en près de cinq années, et alors que la France avait à couvrir les frais d'une longue guerre, n'ont atteint que 530 millions de livres. Nous sommes habitués aux emprunts de plusieurs milliards de francs lorsqu'il s'agit de solder des dépenses militaires, et même en temps de paix nous n'avons que trop souvent emprunté d'un seul coup beaucoup plus que Necker pendant tout son premier ministère. Mais au commencement du règne de Louis XVI on était loin d'avoir les ressources dont nous disposons maintenant, et si l'on veut sainement juger de l'importance relative des emprunts de Necker, il faut savoir que le budget des recettes ne montait alors qu'à environ 380 millions de livres. Les sommes empruntées par le directeur général des finances ont en conséquence représenté les ressources normales d'une année et demie, et les contemporains les considéraient comme aussi élevées que nous paraîtrait un emprunt de 4 milliards et demi, aujourd'hui que notre budget ordinaire s'élève en recettes à 3 milliards. Notre gouvernement rencontrerait même moins de difficultés à obtenir des capitalistes 4 à 5 milliards, que n'en a éprouvées Necker à se faire prêter 530 millions. On verra bientôt en effet quels expédients il a été contraint d'employer. On est donc amené à cette conclusion que les emprunts de Necker ont été très considérables pour l'époque à laquelle ils ont été faits.

Cependant leur légitimité n'a pas été contestée, une fois admis le principe de ne pas demander un supplément de ressources à des impôts reconnus vicieux. On a dit et ré-

pété que le directeur général des finances n'avait usé du crédit qu'afin de parer aux dépenses de la guerre d'Amérique. Mais il y a dans cette affirmation une erreur qu'il importe de relever. Il s'en faut, en effet, que la totalité des emprunts émis de 1776 à 1781 ait servi à acquitter des frais de guerre : leur produit a été pour près de moitié consacré au paiement des dépenses ordinaires. Comme nous l'avons ci-dessus mentionné, un déficit existait déjà au moment de la nomination de Necker, et Calonne a établi [1], autant du moins qu'une situation budgétaire pouvait être établie avec l'ancienne comptabilité, que ce déficit montait à 37 millions à la mort de M. de Clugny. Loin de disparaître, le déficit a persisté. Calonne prétend qu'il montait à 70 millions en 1781. Ce chiffre est trop fort, et l'on peut évaluer le déficit normal à une quarantaine de millions par an en moyenne, pendant les cinq années de l'administration de Necker [2]. Ce ministre a en conséquence couvert avec l'emprunt plus du dixième des dépenses ordinaires de chaque année, méthode qui, à la vérité, est encore suivie fréquemment de nos jours, mais qui n'en est pas pour cela plus recommandable. Bref, sur les 530 millions qu'il a empruntés, il en a prélevé 200 pour masquer le déficit permanent. Il a de la sorte fait si complètement illusion au pays, que ses successeurs n'osèrent pas rompre avec ce procédé commode, et que la révélation du déficit fut plus tard pour la France une terrifiante nouvelle.

Necker n'a, on le voit, affecté aux frais de la guerre que 330 millions, et c'est bien à tort qu'il passe pour avoir soldé les dépenses qu'a occasionnées à la France sa lutte contre l'Angleterre. Il n'en a acquitté en réalité que la plus faible partie, et il y a de ce fait plusieurs motifs. D'abord la paix n'a été définitivement conclue entre les deux peuples que

[1] *Réponse à l'écrit de Necker publié en avril 1787* (janvier 1888).
[2] M. Stourm admet de même le chiffre moyen de 40 millions. (*Op. cit.*, II, 206.)

deux ans après que Necker eût quitté le ministère ; ensuite la liquidation et le paiement des fournitures, travaux et autres créances contre l'État subissaient sous l'ancienne monarchie de si longs retards, et ces retards avaient si bien fini, étant données les habitudes des temps, par devenir un moyen de trésorerie, que le ministre des finances, quand même il l'eût voulu, n'aurait pas été en mesure de payer les dépenses extraordinaires de la marine et de la guerre au fur et à mesure qu'elles étaient effectuées. Nonobstant l'importance des paiements faits depuis le mois de mai 1781, date de la retraite de Necker, il restait encore dû en 1784, au dire de Calonne[1], 220 millions sur les dépenses auxquelles nous avait entraînés l'appui par nous donné aux colonies anglaises de l'Amérique du Nord. Enfin l'indépendance américaine nous a coûté infiniment plus que le montant des emprunts négociés par Necker.

Il est impossible de déterminer avec exactitude quelle part est imputable à la guerre avec l'Angleterre, dans le total des sommes qui ont été empruntées pendant le règne de Louis XVI. Les données de la comptabilité ne permettent d'adopter que des calculs approximatifs. Personne n'a jamais su au juste ce que nous avons dépensé au cours de la dernière guerre de la monarchie, tant étaient grandes les lacunes dans les écritures du Trésor. Les contemporains se sont fait de cette dépense des idées fausses, les uns l'enflant, les autres la restreignant, suivant leurs rancunes et leurs préférences politiques. Cambon, qui a été le principal financier de la Convention et qui voulait démontrer que si la France avait à faire face à une grosse dette, elle devait s'en prendre à la royauté, Cambon, disons-nous, a déclaré dans un rapport du 3 germinal an II que les frais de la guerre d'Amérique avaient atteint 1,500 millions de livres. Dans un autre rapport lu à la séance du 15 avril 1793, il s'exprime ainsi :

[1] Discours du 22 février 1787, prononcé à l'ouverture de l'assemblée des Notables.

« La dette exigible à terme provient des divers emprunts remboursables, contractés sous le gouvernement de Louis XVI... Le produit de cette dette a été employé en grande partie aux dépenses de la guerre d'Amérique ; on évita pour lors de créer des impositions extraordinaires, mais on eut recours à des emprunts à un intérêt qu'on peut calculer à raison de 6 à 8 p. 100 par an : on annonçait devoir les rembourser au moyen des économies sans cesse projetées et jamais exécutées. C'est peut-être à l'existence de ces emprunts que nous devons le commencement de la Révolution. Le gouvernement, embarrassé pour acquitter les engagements qu'il avait contractés, convoqua les États généraux pour y pourvoir. » N'est-il pas curieux d'entendre Cambon constater qu'une des causes de la Révolution a été la méthode inaugurée par Necker et suivie par les autres ministres de Louis XVI, méthode consistant à recourir à des emprunts, sans les gager au moyen d'augmentations d'impôts ? N'est-il pas digne de remarque qu'un ardent conventionnel ait proclamé que si Louis XVI s'est endetté au point d'être obligé d'appeler les représentants de la nation à prendre eux-mêmes les mesures que comportait la situation, c'est pour avoir soutenu les idées d'émancipation des peuples et de liberté politique ? Quoi qu'il en soit, Cambon a exagéré la dépense de la guerre d'Amérique, et elle ne doit pas être fixée à plus de 1,200 millions. Comme Necker n'a payé sur cette somme que 330 millions, on voit qu'il a légué à ses successeurs la plus grande partie des difficultés inhérentes à l'acquittement des frais de la guerre.

Le seul mérite qui ne puisse être contesté à Necker, c'est d'avoir mieux qu'aucun de ses prédécesseurs compris la puissance du crédit. Il est le premier qui ait réussi à placer avec facilité des emprunts aussi importants. Sous un gouvernement qui avait à plusieurs reprises, et tout récemment encore, du temps de l'abbé Terray, manqué de foi envers ses créanciers, il est parvenu grâce, à sa loyauté per-

sonnelle, au soin avec lequel ses opérations étaient étudiées et à sa réputation de financier émérite, à rassurer les capitalistes et à les convaincre que l'État ne faillirait plus à ses engagements. Pour leur donner cette conviction, pour leur persuader que le Trésor était riche, que ses besoins d'argent étaient momentanés et que ses revenus garantissaient largement les prêts qui lui seraient faits, il fit preuve d'ailleurs d'une rare assurance, multipliant les renseignements budgétaires plus ou moins inexacts et ne reculant pas devant les affirmations les plus audacieuses.

Ainsi, dans le préambule de l'édit de janvier 1777, relatif à un emprunt de 24 millions, il parle de soulager bientôt le peuple, « soit par l'extinction graduelle de 43 millions de rentes viagères, soit par la libération des rentes perpétuelles, amorties successivement au moyen de remboursements qui se montent à 27 millions par année... » Puis il ajoute : « Avec le secours d'augmentations de revenus qui ne tomberont point à la charge du peuple et qui ne contrarieront ni le commerce ni l'agriculture, nous espérons non seulement balancer, dès cette année, nos besoins et nos revenus annuels, mais assurer encore un excédent indispensable... Nos peuples seront soulagés par les prêteurs auxquels nous avons recours. » Lors d'un second emprunt de 25 millions, qui fut autorisé par un arrêt du Conseil du 7 décembre 1777, il inséra dans le préambule la déclaration suivante : « Sa Majesté aurait pu se passer dès cette année de tout secours extraordinaire, si, dans le temps que les circonstances obligent d'autres puissances à des armements considérables, il n'était pas de sa prudence de continuer les dépenses de précaution qu'elle avait cru devoir ordonner. Sa Majesté a reconnu qu'elle pouvait y pourvoir, sans exiger de ses peuples aucune nouvelle contribution, et même sans augmenter la dette de l'État d'une manière permanente, mais seulement en disposant à l'avance des fonds extraordinaires qu'elle a lieu d'attendre dans les années

1780 à 1785. » L'exposé qui précède un autre édit du mois de novembre 1779, portant création de 5 millions de rentes viagères, déclare que les économies et « les réformes exécutées dans le département des finances » ont augmenté les revenus du roi, et qu'il subsiste « une exacte balance entre les revenus et les dépenses fixes et ordinaires » ; il se félicite en ces termes de ce que de nouveaux impôts ne sont pas nécessaires : « Nous nous trouvons heureusement dispensé d'établir cette année aucune de ces impositions qui, étant permanentes, ou ne devant cesser qu'avec l'extinction des capitaux ou des intérêts auxquels elles servent de gage, sont nécessairement les plus à charge à nos peuples. » En autorisant un autre emprunt de 36 millions de livres, un arrêt du Conseil du 29 octobre 1780 prit soin de dire que les charges en seraient compensées « par l'extinction naturelle de quelques remboursements et par celles des rentes viagères, en sorte que cet emprunt ne dérangeait en rien l'état ordinaire des finances de Sa Majesté. » Lorsque trois mois plus tard, au mois de février 1781, Necker fit rendre un édit qui créait 6 millions de rentes viagères, il crut utile, précisément parce que ses appels aux capitaux se succédaient à de courts intervalles, de tenir un langage encore plus rassurant ; il affirma que le montant « des revenus ordinaires surpassait celui des dépenses ordinaires de 27 millions, en y comprenant 17 millions appliqués à des remboursements », et que les personnes, « qui, dans des circonstances difficiles, donnaient au roi des preuves de leur confiance », pouvaient compter sur la ponctualité des paiements qui leur étaient promis. Enfin, un mois après, lorsqu'un édit créa encore 3 millions de rentes viagères, il ne craignit pas d'alléguer « que la situation des finances laissait un revenu libre proportionné à cette augmentation de dépense annuelle », et il se félicita de ce que l'état du Trésor le dispensait « de recourir à aucune imposition nouvelle. » La confiance, dit-on, appelle la

confiance. C'est sans doute pour ce motif que Necker apportait tant de hardiesse à proclamer la prospérité financière du royaume, au moment même où ses émissions de rentes témoignaient de la pénurie du Trésor [1]. Quoiqu'il en soit, s'il avait voulu tromper ses prêteurs, il n'aurait pas parlé autrement qu'il ne le faisait, et ceux qui, sans se laisser arrêter par la fréquence de ses emprunts, sans réfléchir aux conséquences que ne pouvait manquer de produire tôt ou tard la résolution hautement avouée par le ministre de ne pas accroître les impôts, s'empressaient de lui apporter des fonds chaque fois qu'il en demandait, ceux-là avaient certes en lui une foi robuste.

A dire vrai, les idées de Necker au sujet de l'emprunt ont toujours été fausses, ou plutôt incomplètes. Ébloui par la grandeur des ressources que le crédit peut mettre à la disposition d'un gouvernement, émerveillé des résultats qu'il donnait en Angleterre, il s'était persuadé, dès avant son entrée dans les conseils de Louis XVI, que le ministre des finances qui doterait la France d'un crédit sérieux lui rendrait le plus signalé service, et acquerrait personnellement une gloire durable. Il avait vu jusqu'alors les contrôleurs généraux, chaque fois que les embarras du Trésor devenaient trop grands, en remplir les caisses au moyen

[1] Dans l'introduction de son traité sur *L'Administration des finances de la France*, Necker insiste en ces termes sur les avantages que présentait l'habitude de faire précéder les lois fiscales d'un exposé des motifs : « Les préambules d'édit sont une forme particulière au gouvernement français... En France, où le pouvoir conserve des égards pour le caractère national, et où les ministres eux-mêmes sentent à chaque instant qu'ils ont besoin de l'approbation publique, l'on a cru essentiel d'expliquer le motif des volontés du monarque, lorsque ces volontés se manifestent aux peuples ou par des édits, ou par de simples arrêts du Conseil. Ce soin si politique et si juste est surtout applicable aux lois de finance... C'est à un langage digne d'un grand monarque qu'il faut tâcher de s'élever dans le préambule de ces lois; on y veut découvrir cet esprit de justice qui inspire le respect; on y cherche surtout cette empreinte de la vérité qu'il est si facile de reconnaître. » Malgré ces belles paroles, les préambules des édits fiscaux ont trop souvent été rédigés, sous Necker comme avant et après lui, afin d'égarer et de séduire l'opinion publique.

d'exactions variées et ajouter à la misère générale par l'aggravation des impositions. Cette manière de procéder lui avait paru barbare et arriérée. Ne valait-il pas mieux, afin de combler les vides du Trésor, convier les riches à apporter au roi leur argent, plutôt que d'extorquer aux pauvres contribuables une partie de leurs gains journaliers? Aussi, envisageant la question sous ce seul aspect, il avait accordé à l'emprunt toutes ses préférences. Il n'avait pas discerné que par sa nature l'emprunt doit non seulement n'être qu'un secours momentané pour des circonstances extraordinaires, mais que de plus, le paiement des intérêts qui y sont attachés doit s'effectuer au moyen d'un prélèvement sur le produit des impôts, dût-on à cet effet augmenter ceux-ci. Dans la comparaison que ses réflexions l'avaient amené à établir entre les deux manières de pourvoir aux besoins de l'État, par l'impôt ou par l'emprunt, il avait été frappé de ce que la seconde était infiniment moins dure pour le peuple, et son choix se fixa en conséquence. Ainsi on lit dans son éloge de Colbert: « Quand la confiance permet la réussite de cette dernière manière, elle est la plus facile et la plus commode pour toute la société... Le crédit fait le succès d'un emprunt; l'emprunt rend la levée des impôts plus facile, et les impôts pourvoient aux demandes du souverain... Quand le besoin est considérable et pressé, et qu'il y a du crédit, il faut employer l'emprunt, parce que la levée d'un gros impôt serait difficile et occasionnerait des convulsions. » Dans le même ouvrage, Necker reconnaît toutefois que « pour des besoins modérés, il faut toujours préférer l'impôt, tant pour simplifier les opérations et faire plus facilement l'équilibre des finances, que pour ménager le crédit public et le prix de l'intérêt. » Il est légitime d'emprunter en temps de guerre, mais il ne faut pas oublier que les emprunts alors émis entraîneront, pour le service des intérêts, un supplément de charges annuelles, et qu'à moins d'une notable amélioration dans le rende-

ment des contributions, due à un développement exceptionnel de la richesse publique, ces charges ne pourront pas être couvertes par les recettes provenant de l'impôt. Donc si l'on ne s'arrange pas de manière à accroître celles-ci, on sera conduit à emprunter en pleine paix, et le déficit ira sans cesse en grandissant. Ces conséquences lointaines, mais fatales du système qui consistait à uniquement emprunter, n'ont pas été vues par Necker.

Ainsi, dans son célèbre *Compte-rendu* publié en 1781, il fait un magnifique éloge du crédit, le représente comme le principal soutien de l'État, et le considère comme suffisant à tout, sans qu'on ait à le combiner avec l'impôt. Puis il ajoute : « La guerre contraignant à rechercher des secours extraordinaires, il faut trouver des capitaux pour y suffire, et comme les circonstances sont impérieuses, si le crédit manque, les embarras naissent... Si le maintien du crédit est intéressant pour les créanciers de l'État, s'il importe à la puissance du souverain, il est également précieux aux contribuables, puisque c'est par le crédit qu'ils sont préservés de ces tributs au-dessus de leurs forces, et malheureusement au milieu des circonstances où les peuples ont le plus besoin de ménagements, puisque déjà la guerre elle-même est une sorte d'impôt par la stagnation du commerce, et par le ralentissement du débit des productions nationales. » Remarquez combien ce raisonnement est superficiel. Certes l'industrie et le commerce souffrent en temps de guerre ; mais quand ses armées sont aux frontières, quand ses flottes défendent ses ports, le pays comprend que c'est le moment des sacrifices : il est donc prêt à acquitter de plus fortes contributions, de même qu'il supporte avec patience le trouble apporté à son négoce et à l'activité de ses manufactures. Les citoyens ne se plaindront pas alors du surcroît d'impôt qui leur sera réclamé ; mais si pendant que la guerre sévit, leur gouvernement se passe en quelque sorte de leur concours, s'il ne leur fait pas sentir que les emprunts

auxquels il a recours ont pour conséquence obligée une augmentation de leurs contributions, ils trouveront insupportable, une fois la paix rétablie, sa prétention de les imposer, ils l'accuseront de trahir l'intérêt public et lui reprocheront ses dilapidations. Une expérience prochaine devait montrer que les choses se passeraient ainsi. Dès que la nation fut mise, en 1787, au courant du déficit de ses finances, elle s'en prit en effet au roi, aux ministres, au système fiscal en vigueur, mais quant à consentir à verser plus d'argent dans le Trésor royal, elle s'y refusa avec énergie. N'avait-on pas fait la guerre d'Amérique sans impôts nouveaux? Cette objection semblait à nos pères absolument péremptoire, et elle est, à bien prendre, la condamnation du programme de Necker, consistant à ne faire appel qu'au crédit.

II

Dans ses combinaisons d'emprunts, ce ministre a-t-il du moins montré de l'ingéniosité? A-t-il réalisé d'heureuses innovations? A-t-il établi des relations plus faciles entre les capitalistes et le Trésor? A-t-il par suite permis à l'État d'emprunter à des conditions meilleures? On va en juger.

Il commença par emprunter sous forme d'emprunt-loterie, renouvelant ainsi un procédé de crédit qui, après avoir été très employé pendant la première moitié du dix-huitième siècle, avait au contraire été délaissé depuis vingt ans. Il y avait eu des emprunts-loteries de plusieurs sortes. Au début, on avait offert au public des billets très nombreux, à un taux minime : à deux louis, dix livres, vingt-cinq sous et même vingt sous le billet; plus tard, on avait préféré émettre un nombre de billets beaucoup moins considérable, et leur attribuer une valeur de 300 à 800 livres.

Les lots, qui d'abord n'avaient pas dépassé quelques centaines, puis qui avaient atteint plusieurs milliers, consistaient en titres de rente viagère, parfois en titre de rente perpétuelle, et le plus souvent en sommes d'argent. Les billets devaient être, suivant une proportion fixée d'avance et par la voie du tirage au sort, remboursés intégralement dans un certain délai, d'ordinaire dix à douze ans; ceux qui n'avaient pas gagné de primes ni de lots étaient remboursés au pair, mais il avait été plusieurs fois stipulé que, lors du remboursement, on ajouterait au capital versé une plus-value représentant, à 4 ou 5 p. 100, l'intérêt de ce capital depuis la seconde année à dater de celle de l'émission. Comme les emprunts-loteries comportaient pour les acquéreurs de billets une perte d'intérêt jusqu'au jour où ceux-ci rentraient dans leurs fonds, ils n'avaient chance de réussir qu'à la condition de ne pas représenter un gros chiffre, car peu de capitalistes étaient assez riches ou assez dominés par la passion des gains aléatoires, pour se priver de revenu pendant plusieurs années. Aussi le montant des loteries avait-il rarement dépassé 20 millions de livres; celles qui avaient été ouvertes en 1757, l'une pour 36 millions, l'autre pour 40, avaient eu une importance exceptionnelle, leurs billets ne s'étaient vendus que lentement et la clientèle qui recherchait ce mode de placement en fut pour ainsi dire saturée.

Necker estimant que le moment était venu de lancer un nouvel emprunt-loterie, adopta, en janvier 1777, la combinaison suivante : capital de 24 millions de livres, divisé en 20,000 billets de 1,200 livres, payables au comptant; deux tirages à effectuer, en avril et juillet 1777, le premier portant sur 3,000 lots de rente viagère, de 40,000 livres à 150 livres, le second sur 2,000 lots de rente de même nature; attribution à chacun des 15,000 billets non primés d'un titre de rente perpétuelle de 48 livres; enfin, droit pour ceux qui gagneraient des rentes viagères de les cons-

tituer sur plusieurs têtes. En somme, la dette publique, en échange d'un fonds de 24 millions, se trouva grevée d'une charge annuelle de 1,166,000 livres. Ces 24 millions étaient tout à fait insuffisants pour tirer le Trésor d'embarras ; dès le mois de décembre 1777, une seconde loterie fut en conséquence autorisée. Son type fut entièrement différent de celui du premier emprunt. Elle se composa de 25,000 billets de 1,000 livres, formant un capital de 25 millions. Les billets durent être remboursés en sept ans ; il y eut 1,000 lots, de 300,000 livres à 1,200, pour une valeur totale de 1,255,000 livres, et 2,400 primes de 200,000 livres à 200, pour une valeur totale de 5,192,300 livres. L'avantage pour l'État était donc médiocre, car, s'il recevait 25 millions sans intérêt, il s'engageait par contre à payer en sept ans près de 31 millions et demi [1]. L'emprunt-loterie, contracté dans ces conditions, n'apportait aux difficultés du Trésor qu'un soulagement momentané.

Necker ne renonça pas pour cela à ouvrir encore un emprunt-loterie. Un arrêt de Conseil du 29 octobre 1780 décida l'émission de 30,000 billets de 1,200 livres, devant par conséquent produire un capital de 36 millions, remboursables en neuf ans à 1,500 livres et admis au tirage de 4,000 primes, de 200,000 livres à 300, d'une valeur totale de 4,590,000 livres. Si l'on ne se rappelait que la France était, en 1780, au plus fort de sa lutte contre l'Angleterre, on ne comprendrait pas que Necker eût accepté des engagements aussi onéreux, attendu qu'en échange d'un versement immédiat

[1] Cet écart de 6 millions et demi entre la somme reçue et la somme restituée par le Trésor était plus élevé que l'écart habituel, mais le paiement des lots et primes absorbait toujours la plus grande partie du bénéfice résultant de ce que les billets ne portaient pas intérêt. Ainsi le fonds de la loterie de novembre 1743 avait été de 15,600,000 livres, et le Trésor avait versé aux prêteurs 3 millions en sus ; la loterie de 1755 avait procuré à l'État 30 millions et lui avait fait débourser 34,970,000 livres ; pour le service de celle émise au mois de juin 1757, il avait eu à verser aux porteurs de billets 3,830,000 livres de plus qu'il n'avait encaissé.

de 36 millions opéré au profit du Trésor, il s'obligeait à rembourser 50 millions dans un délai de neuf années. Le directeur général des finances avait incontestablement de grands besoins d'argent; on peut donc admettre qu'il en était réduit aux expédients, mais il faut avouer qu'il n'a pas su tirer un meilleur parti que ses prédécesseurs du procédé des emprunts-loteries.

Le second moyen de crédit dont Necker fit usage, consista dans la création de rentes viagères, et dans la négociation de ces rentes il ne montra encore ni ingéniosité ni prévoyance. La première émission de rente viagère avait eu lieu en 1673, et depuis lors il n'y avait pas eu un contrôleur général qui n'eût emprunté sous cette forme. Imitant ce qui s'était fait avant lui, Necker décida que les constitutions particulières de rentes ne pourraient être inférieures à 500 livres, taux beaucoup trop élevé, qui avait l'inconvénient de détourner des emprunts publics les fonds de la petite épargne. De notre temps, on cherche par tous les moyens à les attirer dans les caisses de l'État, et malgré les fréquents appels que le système financier par lui adopté le forçait à adresser aux capitaux, le ministre de Louis XVI ne songea pas à abaisser les coupures des emprunts; il ne vit pas que cette mesure eût été fort utile au crédit de la nation.

Il ne comprit pas davantage que pour affirmer la solvabilité de la France et sa ferme volonté de tenir les engagements pris envers ses prêteurs, il y avait intérêt à ce que l'ensemble de ses revenus assurât le service des emprunts. Conformément à une vieille formule, qui du reste se retrouve encore dans les pays dont la bonne foi et la richesse sont également douteuses, il consacra à la garantie des rentes qu'il négocia les produits de diverses contributions : les droits des fermes, d'aides et de gabelles reçurent cette affectation.

S'il inséra, en général, dans les édits portant création

de rentes viagères, un article aux termes duquel elles furent déclarées « exemptes à toujours de toute imposition généralement quelconque qui pourrait avoir lieu par la suite », ce n'est pas parce qu'il s'était fait à ce sujet une théorie et qu'il crût que l'État dût s'abstenir d'imposer les rentes, afin de ne pas perdre sur le capital ce qu'il gagnerait sur les intérêts. Quand il le put, il soumit les arrérages à une retenue d'un dixième (édit de novembre 1779), et c'est sous la pression de la nécessité, lorsque l'argent se faisait rare, qu'il se détermina à promettre qu'aucune taxe ne frapperait le revenu de ceux qui prêteraient des fonds au Trésor.

Enfin, en ce qui concerne le mode de calcul des rentes viagères, Necker commit une faute sur laquelle il convient d'insister. Jusqu'en 1758, les prêteurs n'avaient été admis à constituer des rentes viagères que sur une seule tête. A cette époque, l'État accepta des rentes reposant sur deux têtes, c'est-à-dire qui devaient être servies jusqu'au décès de celle des deux personnes désignées dans le contrat qui mourrait la dernière. Lors de son emprunt de janvier 1777, Necker adopta cette combinaison. Mais afin de tenter les capitalistes, il décida ensuite que les rentes viagères pourraient être stipulées payables sur trois et même sur quatre têtes. Cette extension donnée à la constitution des rentes viagères n'aurait pas été condamnable, si les tarifs avaient varié en raison de l'âge des rentiers. Que les tarifs dussent être différents suivant les cas, cela paraît évident, car les chances de survie ne sont pas égales à toutes les époques de l'existence. Nous sommes maintenant si pénétrés des règles essentielles en cette matière, que nous comprendrions difficilement qu'en échange d'un capital aliéné, on offrît un même intérêt à un jeune homme de vingt ans et à un vieillard de quatre-vingts. Au siècle dernier on était moins avancé. Cependant certains contrôleurs généraux avaient reconnu que c'était pour le Trésor un procédé très

onéreux que de traiter également tous les acquéreurs de rentes viagères, et de ne pas abaisser ou élever le taux de l'intérêt suivant l'âge des titulaires. Ainsi, sous les ministères de Machault et de Bertin, on avait classé en plusieurs séries les rentes viagères qui furent alors aliénées; chacune de ces séries comprenait des souscripteurs d'un âge à peu près égal et jouissant d'un revenu semblable, placés par conséquent dans des conditions de survie identiques, et l'intérêt alloué aux rentiers était différent, suivant la série de rente viagère à laquelle ils appartenaient. Les emprunts négociés avec cette prudence avaient été l'exception, et la plupart avaient été placés en accordant, sans distinction d'âge, 10 p. 100 d'intérêt quand la rente viagère était constituée sur une seule tête, et 8 p. 100 quand elle reposait sur deux têtes. Quoi qu'il en soit, l'attention de Necker était forcément éveillée sur la question, puisqu'il avait à opter pour l'un ou pour l'autre des modes d'emprunts jusqu'alors suivis. Or, il ne se montra pas judicieux dans son choix : il résolut d'emprunter suivant la méthode banale. Il ne tint aucun compte des probabilités de survie et plaça ses premiers emprunts à 10 p. 100 d'intérêt pour les rentes viagères sur une tête, à 8 1/2 p. 100 pour les rentes sur deux têtes. A partir de 1779, il fut obligé de consentir de plus grands avantages aux prêteurs; il concéda un intérêt de 10 p. 100 sur une tête, de 9 p. 100 sur deux têtes, de 8 1/2 p. 100 sur trois têtes et de 8 p. 100 sur quatre têtes, « le tout sans distinction d'âge et au choix des acquéreurs. »

Les graves abus auxquels avait donné lieu cette manière d'emprunter auraient dû cependant lui ouvrir les yeux. En effet, voici ce qui se passait : les souscripteurs de rente viagère ayant le droit de choisir comme bon leur semblait les personnes sur la tête desquelles la rente devait reposer, avaient soin de désigner des enfants de sept à dix ans, bien constitués et appartenant à des familles saines, suffisam-

ment aisées, vivant à la campagne et domiciliées dans des provinces où la longévité était longue. Ils prenaient ces précautions afin d'avoir les chances les plus favorables de jouir longtemps des rentes viagères, et ils y réussissaient, car la vie moyenne de ceux qui étaient l'objet des contrats de rente viagère dépassait cinquante ans, c'est-à-dire qu'elle durait plus du double de la vie moyenne des Français à cette époque. Le Trésor avait à servir pendant quarante à quarante-cinq ans la plus grande partie des rentes viagères qu'il créait, et on voit de suite quelles charges lui imposait le paiement d'un intérêt de 8 à 10 p. 100 durant une aussi longue période. Les vices du mode d'emprunt adopté par Necker furent mis en lumière de son temps même, notamment par son compatriote, le banquier Panchaud, et malgré son amour-propre, qui l'empêchait de jamais reconnaître qu'il se fût trompé, Necker avoua plus tard, dans son traité sur *L'Administration des finances*, qu'en principe les rentes viagères doivent être établies d'après « les calculs de probabilité sur la vie commune des hommes..., par gradation d'âges et en fixant la somme qu'il serait permis de constituer sur la même tête. » Mais cette concession théorique fut la seule qu'il consentit; il soutint que s'il avait emprunté à des conditions onéreuses, c'est que les circons tances ne lui laissaient pas la liberté de faire mieux, et parlant des taux différents d'intérêt à allouer suivant l'âge des rentiers, il dit : « Toutes ces gênes et bien d'autres encore, on ne peut jamais les imposer qu'en proportion de son crédit, et selon la mesure de ses besoins; ainsi c'est par une conduite sage et prudente, bien avant le temps où les emprunts sont absolument indispensables, que l'on acquiert toute la force nécessaire pour contenir dans de justes bornes les prétentions des prêteurs. » Cette défense des procédés par lui employés contient une part de vérité, en ce sens qu'ayant beaucoup à emprunter, le directeur général des finances a dû tenter les capitaux par l'adoption

d'un taux d'intérêt avantageux pour les prêteurs. Mais comme les effets publics, tels que les rescriptions, rapportaient alors 6 p. 100, comme les actions de la Compagnie des Indes, qui étaient les principales valeurs de bourse à cette époque, se capitalisaient également à 6 p. 100, il semble qu'il aurait pu aisément placer ses émissions de rentes viagères à moins de 8 à 10 p. 100, en proportionnant le taux de l'intérêt à l'âge des rentiers. Ce que les contrôleurs généraux Machault et Bertin avaient réalisé, pourquoi n'a-t-il pas même essayé de le faire? Nul doute que s'il a consenti à payer de gros intérêts, c'est parce qu'il croyait que chacune de ses opérations mettait en jeu sa réputation, et qu'il voulait à tout prix obtenir un éclatant succès personnel, dût l'État être grevé de charges annuelles plus considérables.

Le fait est que ses emprunts, suivant l'expression moderne, ont été enlevés. Les banquiers s'empressaient de profiter du gain que leur assurait la modération des prétentions du Trésor : ils souscrivaient immédiatement tous les billets émis, et les revendaient avec bénéfice au public[1]. Necker prenait d'ailleurs ses précautions contre l'indifférence des capitalistes. Il a un des premiers compris qu'une valeur d'État a d'autant plus de chances de se placer qu'elle paraît plus recherchée, et que, comme toute autre marchandise, elle attire d'autant mieux les acheteurs, que ceux-ci peuvent craindre de ne pas trouver à s'en procurer. Il traitait en conséquence avec des banquiers avant d'émettre un emprunt, et leur donnait des commissions sur les rentes qui se vendaient par leur intermédiaire. « Il a eu une

[1] « Dès ce midi il n'y avait plus un seul billet à acheter. Il faut vous dire que cet enlèvement subit de tant de mille billets est ici une spéculation de certains banquiers et agents de change, laquelle augmentant le désir du public, met ces messieurs à portée de recéder ces billets avec de grands bénéfices. Cela n'est ni honnête, ni juste, mais comme l'objet du gouvernement de palper les millions comptant est rempli, qu'importe? (*Corresp. secr.*, édit. Lescure, I. 7.)

clientèle de spéculateurs à la hausse, encouragée par tous les moyens à la disposition du ministre des finances. C'est grâce à cette clientèle qu'il est arrivé à faire couvrir plusieurs fois certains de ses emprunts, artifice qui date de loin, comme on voit, et qui, étant alors dans sa nouveauté, produisait beaucoup d'impression [1]. » Il soutenait les cours avec discrétion, cherchant moins à les faire monter qu'à en empêcher l'avilissement, et, grâce à la confiance qu'on avait en lui, l'intérêt de l'argent se maintint à un taux relativement modéré, tant qu'il resta aux affaires. Mais les bénéfices réalisés à la bourse y attirèrent les joueurs, et c'est sous son ministère que la spéculation sur les effets publics, qui devait quelques années plus tard exciter tant de plaintes, commença à se développer. Avec moins de souci de la popularité, Necker aurait peut-être paru à ses contemporains un financier moins brillant, mais il eût mieux défendu les intérêts de l'État, et Mirabeau avait raison, lorsqu'il lui reprochait d'avoir emprunté trop chèrement et de n'avoir pas tenu compte, dans la fixation de l'intérêt, des probabilités de survie des différentes classes de rentiers. « Les emprunts qu'a faits M. Necker doivent être considérés au nombre des plus chers, des plus mal organisés et des plus ruineux que la France ait été contrainte de payer [2]. » Cette appréciation de Mirabeau est digne d'être retenue, car elle est l'expression de la vérité, et elle est appuyée de calculs desquels il résulte que sur le service des intérêts, pendant toute la période où ils devaient s'exécuter, les emprunts viagers contractés de 1776 à 1781 auraient entraîné pour le Trésor une perte d'au moins 200 millions.

Si Necker avait été doué du génie que pendant longtemps on lui a prêté, il n'aurait pas eu au surplus recours au moyen de crédit qu'il a employé. En effet, l'emprunt viager

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, III, 681.
[2] *Lettres sur l'administration de M. Necker* (1787).

n'a pas seulement le tort d'être immoral, quand il est pratiqué en grand et qu'il consomme le patrimoine des familles en échange d'un surcroît de jouissances immédiates pour ceux qui aliènent leurs fonds; il a en outre l'inconvénient grave de ne pas convenir à la masse des capitalistes, de ne pas favoriser l'épargne, et par suite d'être un instrument de crédit très imparfait. Les économistes, et au premier rang d'entre eux Turgot, étaient hostiles à la multiplication des rentes viagères. Toutefois, ils ne critiquaient l'emprunt viager qu'au point de vue moral; les principaux défauts qu'ils lui trouvaient étaient d'encourager l'égoïsme, de porter atteinte à l'esprit de famille, de semer la discorde entre les parents et les enfants, d'inciter les premiers à sacrifier le montant de leurs économies au désir d'accroître plus rapidement leur bien-être, de laisser ensuite les seconds dans la misère, de répandre cette notion fausse que chacun n'a à penser qu'à soi, bref, d'être démoralisateur[1]. Toutes ces considérations sont vraies, et il eût été naturel qu'elles impressionnassent un ministre qui affichait de la philosophie et un vif amour pour ses semblables. Mais il en est d'autres d'un ordre plus pratique, qui auraient dû à coup sûr le détourner d'alimenter le Trésor royal par des créations de rentes viagères. S'il est en effet un sentiment qui nous soit naturel, qui ait toujours été ressenti par les hommes vivant en société, c'est celui qui les pousse à conserver pour eux-mêmes, pour leurs enfants ou pour les personnes qui leur sont chères, le produit de leur travail. Ce sentiment est la base même du droit de propriété, du droit d'hérédité, du droit de disposer de ses biens par donation et par testament. Nous consentons à nous dépouiller d'un capital que nous avons gagné, lorsque son aliénation

[1] C'est ce qui faisait dire au marquis de Mirabeau : « Necker a hâté de beaucoup l'agonie et la subversion de l'Europe par l'abus énorme qu'il a fait des viagers, qui a rompu partout les liens de famille et par conséquent les liens sociaux. » (De Loménie, *Les Mirabeau*, III, 677.)

est le moyen de nous assurer une retraite pour nos vieux jours. Mais nous répugnons à faire d'un placement viager l'emploi normal de nos gains et de nos épargnes ; et si les rentes créées par l'État sont viagères, si elles doivent s'éteindre au terme de notre courte vie, nombreux seront ceux qui plutôt que d'en acquérir, préféreront acheter avec leur argent de la terre, qui, elle, ne disparaîtra pas et pourra se transmettre aux héritiers, ou même simplement garder leur argent improductif.

C'était donc un système très critiquable, de mettre en souscription presque uniquement des emprunts viagers. Beaucoup de Français n'étaient pas disposés à perdre les capitaux par eux amassés, quand même on leur promettait un plus fort intérêt annuel, et tous ceux qui répugnaient à placer leur argent à fonds perdus se détournaient des emprunts publics. Sans doute on n'avait pas au siècle dernier les mille moyens dont nous jouissons maintenant pour gagner de l'argent et pour accroître nos revenus ; les placements mobiliers étaient rares, et on en était souvent réduit à mettre dans quelque cachette les gains qu'on avait épargnés. Mais nos pères n'étaient pas moins économes que nous ; beaucoup ignoraient l'amour du bien-être et vivaient volontiers de privations. Il eût en conséquence été habile, de la part du ministre des finances, de leur offrir de la rente pérpétuelle, et de leur fournir ainsi le moyen de ne pas laisser leurs fonds dans l'inaction, inutiles pour eux-mêmes et pour la société. Bien que donnant un revenu inférieur à la rente viagère, la rente perpétuelle eût présenté, pour beaucoup de petits capitalistes un attrait plus réel. Ils auraient compris que si elle rapporte moins, elle a l'immense avantage, non seulement de laisser intacts les fonds placés, mais encore de permettre au capital de prendre avec le temps un excédent de valeur, par suite du développement de la richesse publique. Le Trésor aurait ainsi trouvé une clientèle

de prêteurs de plus en plus nombreuse, et les conditions de son crédit en auraient éprouvé une grande amélioration. Mais Necker n'était pas un précurseur, il ne soupçonna pas que la rente perpétuelle était destinée à devenir le grand instrument de crédit des nations modernes, et il ne lui vint pas à la pensée qu'une fois le cours de la rente parvenu au pair, l'État pourrait un jour appeler ses créanciers à opter entre le remboursement de leurs prêts, ou une réduction dans le paiement annuel des intérêts. Ces échappées sur l'avenir dépassaient la portée de son esprit, et comme avant lui on empruntait principalement sous forme de créations de rentes viagères, il ne se demanda pas si l'on avait tort ou raison d'agir ainsi : il crut bien faire en négociant à son tour de nouvelles rentes viagères. Sans la moindre hésitation, il suivit la routine.

Necker a cependant émis quelques rentes perpétuelles ; mais, à l'exemple de ses prédécesseurs il n'en a créé qu'un chiffre restreint. Il a placé lesdites rentes à 5 p. 100, taux bien moins onéreux pour l'État que celui des rentes viagères. Comment expliquer dès lors qu'il ait persisté à donner la préférence aux emprunts viagers ? Le motif qui l'a déterminé vaut la peine d'être signalé.

On admettait sous l'ancienne monarchie, c'était même une sorte d'axiome financier, que la dette publique devait s'éteindre graduellement. Que la dette pût non seulement durer, mais grossir indéfiniment, cette hypothèse paraissait tellement déraisonnable, tellement contraire à l'intérêt général, que le gouvernement, malgré ses continuels besoins d'argent, se faisait un devoir de la repousser. En combattant avec ardeur l'accroissement de la dette publique, en s'attachant à démontrer que chaque génération est tenue de payer ses fautes politiques ou les folies de son administration intérieure, et qu'elle n'a pas le droit de léguer aux générations futures des charges sous lesquelles celles-ci seraient exposées à succomber, les économistes avaient

fortifié l'opinion qu'une nation doit songer sans cesse à l'extinction de sa dette. Nous n'avons plus ces scrupules, et nous autres Français de la seconde moitié du dix-neuvième siècle, nous sommes loin de ressentir la même timidité. Nous nous sommes montrés, dans nos appels réitérés au crédit, souverainement imprudents, et Dieu veuille que nous ou nos descendants, nous n'ayions pas un jour à nous repentir d'avoir, avec une si grande témérité, parfois même sans une nécessité bien démontrée, porté si haut le chiffre de la dette de l'État! Mais nos pères, dont l'industrie, le commerce et l'agriculture étaient peu développés relativement à ce qui se passe de notre temps, qui ne prévoyaient pas l'impulsion extraordinaire que les découvertes de la science allaient donner à tous les éléments de la richesse publique et privée, et dont la défectueuse organisation sociale entravait tout progrès, ne pouvaient guère avoir d'autres idées que les leurs sur l'impossibilité de ne pas éteindre rapidement les emprunts contractés par le roi. Cette conviction salutaire les avait portés à considérer le type des rentes viagères comme le meilleur, puisque chaque contrat de rente prenait fin avec la vie du rentier qui en était titulaire : la nature se chargeait en quelque sorte d'amortir la dette publique. Le Trésor avait, il est vrai, à acquitter de plus lourds intérêts, mais au bout d'un certain nombre d'années il était sûr de se trouver libéré. Les hommes sages étaient en conséquence partisans des rentes viagères, et regrettaient l'augmentation des rentes perpétuelles, quand le gouvernement était obligé d'y avoir recours. Necker, qui se croyait un homme sage et qui n'était pas assez perspicace pour s'écarter de la routine, devait lui aussi préférer l'emprunt viager à l'emprunt perpétuel. Mais en n'ayant pas recours à des augmentations d'impôts capables de lui procurer les ressources nécessaires au service des emprunts viagers, en aggravant par suite les charges immédiates de l'État sans lui fournir le moyen d'y faire face, en condamnant ainsi le

Trésor à de perpétuels emprunts, il s'écartait grandement, à son insu, du système suivi par les ministres qui l'avaient précédé ; il s'exposait aux inconvénients de ce système et en négligeait les avantages.

Un contrôleur général avait en outre donné un exemple qu'il aurait bien fait de méditer et de suivre. Par un édit du mois d'avril 1763, Bertin avait décidé la création d'une caisse d'amortissement, et un second édit du 21 novembre de la même année avait en principe attribué à cette caisse un fonds de 20 millions, qui devait être prélevé sur le produit des vingtièmes. Le successeur de Bertin, Laverdy, modifia cette dernière disposition. En vertu d'un édit qu'il fit rendre en décembre 1764, « la caisse des amortissements » dut être alimentée par un versement d'abord de 10, puis de 3 millions, qu'avait à lui faire pendant une quinzaine d'années une autre caisse, dite « des arrérages », laquelle était dotée de revenus propres, et était principalement chargée d'acquitter les intérêts des emprunts ainsi que ceux des avances faites au Trésor. En outre, la caisse des amortissements put disposer, à titre de ressource spéciale, du montant de la retenue d'un dixième à laquelle étaient soumises les rentes sur l'État, retenue qui fut étendue à toutes les sommes payées par le Trésor à titre de gages, d'émoluments, d'intérêts et de bénéfices de gestions financières. Tous les anciens contrats de rente furent remplacés par des titres uniformes, et ils furent déclarés remboursables par voie de tirage au sort, jusqu'à concurrence des fonds dont pourrait chaque année disposer la caisse. L'organisation que nous venons d'exposer était compliquée, mais jusqu'en 1770 elle avait fonctionné régulièrement et permis d'éteindre 76 millions sur le montant de la dette publique. Malheureusement, un des premiers actes de l'abbé Terray fut de supprimer la caisse des amortissements : une déclaration royale du 7 janvier 1770 changea l'affectation des revenus réservés à cette caisse, revenus montant à 17 millions, et décida qu'ils

serviraient au remboursement des anticipations. Lorsque Necker devint directeur général des finances, l'amortissement de la rente perpétuelle était donc abandonné, et il ne songea pas à le reprendre. Comme il avait à faire face à des dépenses extraordinaires et qu'il était obligé d'emprunter, il aurait agi sagement en ne renonçant pas à l'extinction de la dette ; mais, faute d'oser relever les impositions, il n'eut pas de ressources à y consacrer. Il manqua ainsi de donner à la monarchie une institution financière qui lui eût rendu d'incontestables services. Il paraît, du reste, avoir ignoré la théorie de l'amortissement, car il en fait à peine mention dans son ouvrage sur l'administration des finances. Il croyait que l'extinction graduelle des rentes viagères, en une période de 40 à 45 ans, garantissait suffisamment l'avenir, et il se félicita de trouver sous cette forme de l'argent à 10 p. 100, quand il aurait pu s'en procurer à 5 ou 6 p. 100 sous forme d'emprunt perpétuel, plus une annuité de 1 p. 100, qui, accrue des intérêts composés, aurait rendu possible un rapide amortissement du capital.

III

Dans ses appels au crédit, Necker, on vient de le voir, a commis de grandes fautes, et il eut à en supporter les conséquences. Il ne put pas demander lui-même au public la totalité des sommes dont le Trésor avait besoin, et il en fut réduit à réclamer l'entremise des pays d'États. Les provinces qui avaient l'avantage de posséder des Etats, telles que le Languedoc, la Provence, la Bourgogne, la Bretagne, percevaient elles-mêmes leurs impôts ; elles avaient avec le Trésor royal des abonnements qui les dispensaient de payer

autant que les pays d'élections, et comme il leur était permis d'engager le montant de leurs contributions en garantie des emprunts qu'elles contractaient, elles jouissaient d'un crédit supérieur à celui de l'État. Par leur intermédiaire Necker emprunta 98 millions environ, et par celui de la ville de Paris 11 millions. Les rentes perpétuelles émises de la sorte trouvèrent preneurs à 5 p. 100, et les rentes viagères sur deux têtes à 7 p. 100, par conséquent à des conditions meilleures que celles négociées par l'État. Le ministre obtint aussi le concours de l'Ordre du Saint-Esprit, qui emprunta au même taux 11 millions de livres qu'il remit au Trésor, et il détermina le clergé à porter à 30 millions, au lieu de 16, le subside appelé *don gratuit* qu'il accordait au gouvernement tous les cinq ans; mais le clergé ne fit que prêter les 14 millions de supplément, et le roi s'engagea à les lui rembourser par annuités d'un million.

Pour que le directeur général des finances allât ainsi solliciter l'aide des pays d'États, de la ville de Paris, du clergé et de l'ordre du Saint-Esprit, il fallait que la solvabilité du Trésor royal inspirât peu de confiance. Le public qui voyait sous Louis XVI l'emploi des mêmes procédés financiers dont on avait usé sous Louis XV, se demandait en effet avec une certaine inquiétude s'ils ne conduisaient pas aux mêmes résultats, et le souvenir de la banqueroute effectuée par l'abbé Terray était assez récent pour justifier son inquiétude. En vain les préambules des édits qui autorisaient les emprunts réalisés par Necker, multipliaient-ils l'assurance de la bonne foi avec laquelle seraient exécutés les contrats; les capitalistes étaient assez avisés pour constater les embarras du Trésor, et pour se rendre compte qu'aucun de ses emprunts ne dégageait sérieusement la situation[1]. Comment le crédit de l'État aurait-il pu d'ailleurs

[1] « On blâme la loterie viagère de 24 millions, comme un expédient toujours onéreux, en même temps qu'il ne peut même boucher le vide des 28 millions qui manquent à la somme des dépenses de l'année;

prendre tout son essor, quand la prolongation de la guerre rendait inévitables de nouvelles émissions de rentes? Le procédé qui consistait à emprunter continuellement de petites sommes déprimait les cours, et il est regrettable que Necker n'ait pas eu assez de hardiesse pour tenter une seule grande opération. Loin de là : il était porté à user des expédients en honneur dans les bureaux du contrôle général, et il se résigna sans peine aux moyens les plus mesquins pour amener momentanément de l'argent dans les caisses du Trésor.

Ainsi il constitua en monopole le droit de faire circuler « des carrosses de place » dans la ville de Paris et ses faubourgs, moyennant quoi le concessionnaire de ce service fit au Trésor un versement de 5 millions et demi en espèces, non productif d'intérêts. Il se fit avancer deux millions par les fermiers de la caisse de Sceaux et de Poissy, qui n'avait pourtant pas pour objet de prêter à l'État, mais simplement de faciliter l'approvisionnement des boucheries parisiennes. Cette caisse avait été supprimée par Turgot, qui avait rendu libres l'arrivage et la vente de la viande dans la capitale. Necker la rétablit au contraire dans un but de fiscalité; un édit de 1779 prescrivit aux marchands et herbagers de conduire sur les marchés de Sceaux et de Poissy les bestiaux destinés à la consommation de Paris, frappa les animaux d'un droit de huit deniers par livre, défendit aux bouchers d'acheter de la viande ailleurs que sur les marchés et afferma à une compagnie leur exploitation.

En même temps, le directeur général des finances remania l'organisation des régies et des fermes, de manière à augmenter de 5 millions le montant des sommes déposées au Trésor. Il imposa à tous les préposés et

d'ailleurs un emprunt aussi modique qu'insuffisant montre combien on s'est défié du crédit du roi et de la confiance du public. » (*Corresp. secr.*, édit. Lescure, I, 5).

receveurs des fermes et des régies, qu'ils eussent ou non le maniement des deniers, l'obligation de fournir des cautionnements ou des suppléments de cautionnements. Cette mesure, qui produisit 24 millions, était prise à l'imitation de ce qu'avaient fait plusieurs contrôleurs généraux, notamment Bertin et Terray : pour parer à des besoins pressants, ceux-ci avaient trouvé tout simple de pressurer les agents des finances. Necker, plus scrupuleux, voulut ménager les apparences, et il invoqua le souci de l'intérêt général. « Les cautionnements, dit-il dans le préambule de l'arrêt du Conseil du 17 février 1779, sont une garantie soit contre des divertissements de deniers, soit contre des abus de fonctions. » Mais ce n'était là qu'un prétexte, et le préambule avoue en ces termes le véritable but que l'on poursuivait : « Sa Majesté a d'ailleurs pensé que ce serait un moyen de se procurer un secours à un intérêt modéré, et qui, étant extrêmement divisé, ne prendrait rien sur les fonds de la circulation ordinaire. » L'intérêt des sommes à verser par les employés des fermes et des régies fut fixé à 5 p. 100, et comme l'État ne pouvait placer des rentes qu'à un taux plus élevé, ce fut une bonne fortune pour lui de lever sur cette catégorie d'agents une sorte d'emprunt forcé.

Un peu plus tard, en 1780, Necker s'en prit aux possesseurs d'offices. Ils étaient soumis au payement d'un droit annuel, connu sous le nom de centième denier, qui était comme le prix de la protection que leur accordait le roi en leur garantissant la propriété d'offices qu'ils avaient achetés à beaux deniers comptants. Le ministre eut l'ingénieuse idée de leur vendre pour une période de huit ans l'affranchissement de ce droit, et ils durent, pour jouir de cet affranchissement, verser immédiatement le montant de six annuités ; cet emprunt déguisé rapporta 7 millions.

Enfin Necker pourvut aux besoins du Trésor par l'accroissement de la dette flottante, mais il ne sut pas mieux qu'on ne l'avait fait avant lui aménager cette dette, l'alimenter

avec des fonds à court terme, et la séparer assez nettement des dépenses courantes, pour qu'elle n'absorbât pas une partie des ressources nécessaires au service du budget annuel.

IV

Il n'est pas d'État qui ne soit affligé d'une dette flottante; elle est le corollaire obligé de toute grande gestion financière, car, si bien organisée qu'elle soit, il y a des époques de l'année où les rentrées sont inférieures aux échéances de paiement, et en outre, certains exercices offrent des mécomptes auxquels il faut parer. Aussi une nation ne peut-elle pas plus se passer d'un fonds de roulement qu'une maison de commerce ou de banque.

De nos jours, la distinction qui est établie entre le budget d'une part et le Trésor d'autre part, empêche toute confusion de se produire entre la dette flottante et les dépenses annuelles. Les recettes budgétaires n'ont à faire face qu'à ces dernières, puisque l'existence de chaque budget est limitée à un an, et le Trésor, qui est à proprement parler le banquier du budget, intervient à côté de celui-ci pour centraliser les fonds, lui en fournir pour ses paiements, effectuer des opérations extra-budgétaires, se charger des découverts qui se produisent en fin d'exercice, et liquider divers comptes spéciaux dont les recettes et les dépenses ne doivent se balancer qu'au bout d'un temps plus ou moins long. L'existence indépendante reconnue au Trésor a conduit à lui attribuer des ressourses spéciales, et au nombre de ces ressources figurent les bons du Trésor, qui sont des billets à échéance fixe, d'un an au maximum, portant intérêt, émis par le ministre dans la limite du crédit fixé annuellement

par la loi de finances, et délivrés en échange du versement en espèces de leur valeur nominale. Les bons du Trésor constituent donc un emprunt à court terme, remboursable soit avec les ressources de l'exercice suivant, soit au moyen d'une émission subséquente. D'autres bons du Trésor à échéance plus éloignée ont aussi été autorisés, et on les désigne sous le nom d'obligations.

Cette organisation est très savante et parfaitement logique, car elle répond à la nature des choses en dégageant les faits annuels de recettes et de dépenses, des éléments de crédit et de banque que nécessite l'administration financière d'un grand pays. Mais au siècle dernier on n'en avait aucune notion, et le Trésor royal se confondait avec le budget annuel, ou plutôt celui-ci n'existait pas, car l'état de prévision que le contrôleur général adoptait chaque année pour les recettes et les dépenses n'avait rien d'absolu : il était un aperçu sans force légale, et pour ainsi dire, un simple tableau d'évaluation. L'ensemble des ressources et des charges de l'exercice n'étant pas arrêté avec certitude, comme il l'est maintenant par la loi de budget, et ne formant pas, comme aujourd'hui, une personnalité distincte du Trésor, ce dernier absorbait toute la matière des finances et l'état de la trésorerie prenait une importance prédominante. La préoccupation constante des contrôleurs généraux était l'état de leur caisse ; l'enchevêtrement des exercices, la coexistence de dépenses et de recettes arriérées, l'abus de ressources dévorées d'avance les laissaient à peu près indifférents, pourvu qu'ils eussent de quoi opérer les paiements les plus immédiats. Ils avaient été ainsi amenés à disposer des revenus non échus, afin de satisfaire aux exigences de la dette flottante.

Le chiffre des anticipations avait beaucoup varié. Sans remonter au delà de 1770, il était alors de 152 millions. Turgot l'avait trouvé à 78 millions et ramené à 50. A la mort de Clugny, il était reporté à 80 millions, et lorsqu'il tomba

du pouvoir en 1781, Necker le laissa à 150 millions. Cette augmentation est en somme peu considérable, si l'on songe aux frais énormes que la guerre avec l'Angleterre imposait à la France. Les adversaires de Necker la lui ont cependant beaucoup reprochée, mais en continuant le système de ses prédécesseurs, il ne pouvait pas, malgré son esprit d'économie et son ingéniosité dans le détail de l'administration, éviter de compromettre l'équilibre des budgets futurs. Son véritable tort a été de ne pas innover en cette matière, de laisser subsister la confusion entre le service du Trésor et celui des besoins annuels de l'État, d'ignorer qu'il y a des dettes qui se renouvellent sans cesse, et de n'avoir pas créé de fonds spéciaux ou des moyens de trésorerie propres soit à les éteindre, soit à les renouveler, sans jeter le trouble dans les recettes budgétaires. Mais cela revient à dire qu'il a manqué d'habileté. Or, n'est pas habile qui veut, et si confiant que fût Necker en ses propres lumières, il n'a jamais reconnu que le Trésor a un rôle à remplir en dehors de l'acquittement des dépenses annuelles, et qu'en lui constituant des ressources particulières, il l'aurait dispensé d'escompter le montant des impôts afférents à des exercices non commencés.

Il a encore commis une autre faute : c'est de s'être adressé uniquement aux banquiers de la cour pour la négociation des anticipations. Jusqu'à une époque récente, cette méthode avait été constamment suivie. Mais Turgot, plus hardi, avait compris le profit que le Trésor pouvait tirer de l'intervention du public, et il l'avait appelé à acheter directement aux caisses du contrôle général. Ce moyen était bon, il permit à Turgot de placer ses billets de crédit à un taux modéré, et il est pratiqué actuellement pour la vente des bons du Trésor. Cependant Necker l'abandonna; soit esprit de routine, soit réaction contre les actes de son illustre devancier, soit désir de ménager de puissants hommes

d'affaires, il revint aux anciens errements, et obtint chèrement le concours des financiers.

En résumé, quiconque jugera Necker avec nos idées modernes, devra convenir qu'il s'est montré ministre médiocre et routinier dans l'usage qu'il a fait du crédit[1]. Il a eu sans doute le mérite de discerner quel admirable instrument est le crédit, mais il s'en est mal servi, d'abord en abusant des emprunts, ensuite en ne les gageant point par l'augmentation du rendement des impôts, enfin en les contractant d'après les procédés les plus arriérés. Néanmoins Necker a fait illusion à ses contemporains sur la portée de ses talents, il a ébloui la France et l'Europe de l'éclat de son nom[2]. En parlant de lui comme administrateur et comme publiciste, nous montrerons qu'il a accompli des actes qui expliquent en partie l'engouement dont il a été l'objet.

[1] Telle est également la conclusion à laquelle arrive M. Stourm dans son savant ouvrage sur *Les Finances de l'ancien régime et de la révolution*. « Necker, dit-il, ne justifie nullement la réputation d'habileté en matière de crédit dont il jouit bien à tort, sur la foi de ses antécédents. » (II, 223.)

[2] A la date du 4 mars 1780, l'empereur Joseph II écrivait au comte de Mercy : « M. Necker m'a laissé l'idée la plus avantageuse de son esprit, et conforme à celle de son caractère, au sujet duquel il n'y a qu'une voix. Voudriez-vous bien, si vous en avez l'occasion, lui rappeler de ma part l'instant que je l'ai vu, et l'assurer du cas que je fais d'hommes et de génies comme le sien, dont malheureusement on trouve et on emploie si peu de par le monde. » (*Corresp. de Marie-Thérèse*, III, 405.) — De son côté, Marie-Thérèse mandait au comte de Mercy : « Comme vous vous trouvez quelquefois avec les Necker, et que j'ai très bonne opinion des talents de M. de Necker, je vous autorise à le lui faire connaître, en ajoutant que c'est toujours avec beaucoup de plaisir que je lis des nouvelles de ses opérations de finance, et que je suis même persuadée que nous en pourrions tirer bon parti pour nos finances. »

CHAPITRE IX

I. Caractère des réformes entreprises par Necker. — Il entend restreindre les dépenses de la cour, ce qui est un projet presque téméraire. — Elle est le centre des grâces et des faveurs. — Composition de la maison du roi; ce qu'elle coûte. — Necker introduit de l'ordre dans les dépenses et résiste aux sollicitations. — Difficultés que lui créent les prodigalités de la reine. — Le public ne les ignore pas et juge avec sévérité Marie-Antoinette. — Suppressions opérées en 1779 et 1780 dans le personnel de la maison du roi. — Sensation produite par les réformes introduites dans les services de la cour. — Necker ne peut pas toucher aux grandes charges. — II. Suppressions de nombreuses charges de finances. — Réorganisation du service des receveurs généraux. — Résistance que soulèvent ces mesures. — Necker se propose de modifier le régime de la ferme générale. — Son origine. — Impopularité des fermiers généraux. — Leurs gains sont moins élevés qu'on ne le suppose, mais certains fermiers étalent un luxe compromettant. — Le grand nombre et la nature des perceptions dont est chargée la ferme générale sont les vraies causes de l'hostilité qui existe contre elle. — La ferme n'apporte pourtant pas une grande rigueur dans le recouvrement des droits. — Développement de la fraude; ses causes. — Comparaison de Montesquieu entre les systèmes de l'affermage et de la régie des impôts. — Opinion des économistes et de Turgot contraire au premier de ces systèmes. — Perfection des règlements fiscaux de la ferme générale. — Avances faites à l'Etat par les fermiers généraux. — Necker aurait pu prendre les mesures que nécessitait la suppression de la ferme. — L'hostilité des particuliers contre la ferme générale est accrue par les critiques adressées à cette institution par la Cour des aides, dans ses remontrances de 1775. — Necker se borne à retirer à la ferme générale la perception des droits d'aides et de contrôle, et il passe avec elle un bail dont les clauses sont avantageuses pour le Trésor. — Il crée la régie et l'administration générales. — Suppression des croupes.

I

A partir du jour où Louis XVI lui eût manifesté sa confiance en l'appelant à la direction des finances de l'État, Necker considéra les intérêts pécuniaires du roi comme devenus les siens, et il prit la résolution de ne reculer devant aucune attaque, devant aucune résistance, quand il s'agirait de les défendre. Cette résolution, il sut la tenir et y conformer sa conduite. Malgré les difficultés de toutes sortes que soulevaient les réformes qu'il crut utile d'accomplir, malgré les ardentes inimitiés qu'il savait que ces réformes lui attireraient, il ne céda jamais, quand une mesure lui parut commandée par le bien du Trésor. Les améliorations qu'il réalisa n'ont, à vrai dire, qu'une importance secondaire; elles ne tendaient pas comme celles de Turgot, à une transformation profonde de l'État et de la société; elles laissaient subsister les antiques inégalités entre les classes privilégiées et la masse des contribuables appartenant au troisième ordre. Toutefois les unes mirent fin à des abus dont la suppression était désirée par la bourgeoisie, les autres firent disparaître des vexations odieuses au peuple, toutes donnaient satisfaction au besoin de changement qui agitait la nation. Aussi furent-elles accueillies avec reconnaissance, et la fermeté que l'on vit déployer à leur auteur lui attira non seulement l'estime générale, mais encore l'admiration de ceux qui allaient profiter de ses généreux efforts.

A peine investi de ses fonctions, Necker constata deux vices auxquels il lui parut urgent de remédier, à savoir : les dépenses de la cour et la surabondance des emplois dans

l'administration à la tête de laquelle il était placé. Il décida aussitôt de diminuer les premières et de restreindre le nombre des seconds.

C'était une entreprise courageuse et presque téméraire que de s'attaquer à la cour[1]. Elle était le centre des faveurs et de l'influence politique : un ministre qu'elle combattait n'avait guère de chances de conserver longtemps sa place. « Votre Excellence sait mieux que moi, écrivait l'abbé de Vermond au comte de Mercy, peu de temps après l'avènement de Louis XVI, que d'usage immémorial les trois quarts des places, des honneurs, des pensions sont accordés, non aux services, mais à la faveur et au crédit. Cette faveur est ordinairement motivée par la naissance, les alliances, la fortune; presque toujours elle n'a de véritable fondement que dans la protection ou l'intrigue. Cette marche est si fort établie qu'elle est respectée comme une sorte de justice par ceux mêmes qui en souffrent le plus... Il y a vingt ans, les fils des ducs, des ministres, des gens attachés à la cour, des parents et protégés des maîtresses devenaient colonels à seize ans. M. de Choiseul a fait jeter les hauts cris en reculant cette époque à vingt-trois ; mais, pour dédommager la faveur et l'arbitraire, il a remis à la pure grâce du roi, ou plutôt du ministre, la nomination des lieutenances-colonelles et des majorités, qui jusque-là allaient de droit

[1] A la date du 29 juin 1751, le marquis d'Argenson avait écrit à ce sujet : « Tout le monde dit ici en France que le roi devrait retrancher sa dépense ; le parlement vient de le lui déclarer assez hautement... Mais a-t-on réfléchi et conçu combien la moindre réforme est difficile en France, sur le pied où sont les choses? Chacun se tient l'un à l'autre; il faudrait qu'un ministre offensât ce qu'il y a de plus grand à la cour, pour toucher aux écuries, aux bâtiments, à la bouche, aux extraordinaires de la maison, aux dépenses des voyages, aux pensions, aux gouvernements donnés à des gens qui ne méritent rien et qui sont riches, et à toutes ces dépenses qui consomment les finances; on choquerait, on offenserait par là le grand maître de la maison du roi, le premier maître d'hôtel, le grand écuyer, le premier écuyer, les dames du palais, etc. La cour, les grands, les valets, tout cela se tient l'un à l'autre. » (*Mémoires*), VI, 435.

à l'ancienneté du service, les gouvernements, commandements de provinces et de villes. Vous savez qu'on a fort multiplié ces places et qu'elles se donnent par crédit et faveur comme les régiments. Le cordon bleu, le cordon rouge, sont dans le même cas, quelquefois même la croix de Saint-Louis. Les évêchés et abbayes sont encore plus constamment au régime du crédit; les places de finance, je n'ose pas en parler; les charges de judicature sont les plus assujetties aux talents et aux services rendus; cependant combien le crédit et la recommandation n'influent-ils pas sur la nomination des intendants, premiers présidents, etc.[1]. »

Ce tableau fidèle des usages de la cour, tracé par une main qui n'était certes pas hostile, n'est pourtant pas complet. Il n'indique pas les prodigalités qui se commettaient sous un régime où le souverain, libre de disposer sans contrôle des deniers publics, était continuellement assailli de demandes d'argent par les personnes qui composaient son entourage, et où il lui aurait fallu opposer des refus aux représentants des plus vieilles familles de la noblesse française. Il était d'autant plus porté à se montrer généreux et à multiplier les libéralités, qu'il pouvait plus facilement donner, et que pour obtenir ses dons on invoquait la dignité de la couronne. N'était-ce pas un devoir pour le roi de récompenser le dévouement de vieux serviteurs, d'aider à l'établissement de leurs enfants, de réparer des infortunes imméritées, de mettre les grands seigneurs en état de tenir leur rang, d'indemniser les généraux et les diplomates des sacrifices qu'ils avaient pu faire, les uns afin de mieux nourrir et équiper leurs troupes en temps de guerre, les autres afin de donner plus d'éclat et de représentation à leurs ambassades, enfin de compenser par des grâces pécuniaires la faiblesse des traitements que tou-

[1] *Corresp. entre Marie-Thérèse et le comte de Mercy*, II, 168.

chaient, souvent avec irrégularité, la plupart des fonctionnaires de la cour [1] ?

Il ne faut pas croire en effet que si la maison du roi coûtait très cher à l'État, la cause en fût dans l'élévation des émoluments attachés aux différentes places. Sans doute, quelques-unes, occupées par des membres de la plus haute aristocratie, étaient très largement rétribuées; mais l'immense majorité des charges ne donnait droit qu'à des gages modiques. Dans la lettre dont nous venons de reproduire un passage, le lecteur de Marie-Antoinette donne à Mercy le renseignement suivant : « Les appointements des dames d'honneur, des femmes de chambre et d'un assez grand nombre d'officiers de la maison de la reine suffisent à peine pour les dépenses d'habillement et de voyages. On ne les prend que par l'assurance d'obtenir des grâces. Par exemple, dans la chapelle de la reine, les aumôniers sont toujours gens de condition ; ils n'ont pas quarante florins par an, les chapelains encore moins; mais les uns sont récompensés par des abbayes, les autres par des pensions ou canonicats. » Donc la généralité des charges de cour

[1] Le marquis d'Argenson mentionne à maintes reprises dans ses mémoires les longs retards que mettait le Trésor à acquitter les dépenses de la maison du roi, et « la misère » qui en résultait pour ceux qui en faisaient partie, ainsi que pour les fournisseurs de la cour. Il signale l'absence complète d'ordre et de surveillance, l'avidité des courtisans, et déclare que la maison royale est « un abîme pour la nation. » (Voir notamment *Mém.* VII, 119, 334, 407.) — Malgré l'énormité de ses dépenses, le roi ne tenait pas toujours ses engagements. Ainsi, ayant acheté en 1767 un domaine au duc de Nivernais pour 600,000 livres, plus 100,000 livres « d'épingles » pour la duchesse, les « épingles » et la moitié du prix d'acquisition furent acquittées, mais le surplus ne fut jamais payé. — Les pendules, les candélabres et les bronzes qui ornaient le pavillon de Luciennes, donné par Louis XV à la duchesse du Barry, étaient l'œuvre du célèbre Gouthière, mais ils n'étaient pas encore payés à la mort du roi. Gouthière en réclama en vain le prix pendant des années, et il mourut dans la misère sans l'avoir touché. (*La fin du* XVIII[e] *siècle*, par Lucien Pércy, 115, 221.) — Ces faits concernent le règne de Louis XV; ils n'en dénotent pas moins une situation déplorable, à laquelle Necker avait raison de vouloir remédier.

était mal rétribuée, mais en revanche le nombre de ces charges était prodigieux. Presque toutes étaient constituées en offices, elles se vendaient et s'achetaient : c'était un tel honneur d'approcher du monarque, ou même simplement de ceux qui l'approchaient; de vivre là où il vivait, de le suivre parfois dans ses déplacements ! Et la royauté avait l'habitude de répandre tant de faveurs dans son entourage ! La maison royale s'était développée en même temps qu'avait grandi la puissance du monarque ; plus la France monarchique s'était centralisée, plus les revenus du roi avaient augmenté, et plus avait grossi la foule de ses sujets aspirant à le servir.

Sa maison formait vingt-deux départements distincts, dont voici la liste : la grande maison, composée des principaux officiers de tous les services; la chapelle-oratoire: la chapelle-musique ; la musique du roi; la chapelle du commun; la maison du roi, composée des chambellans ; la bouche du roi, divisée en sept services : le gobelet, l'échansonnerie, la paneterie, la cuisine-bouche, la cuisine-commun, la fruiterie, la fourrière ; la chambre du roi; la garde-robe; la faculté; le cabinet du roi; les cérémonies ; les logements de cour et suite; le garde-meubles ; les menus-plaisirs; la grande-écurie et les pages; la petite-écurie; la vénérie; la grande fauconnerie et fauconnerie de cabinet; la louveterie; le vautrait; la cassette. En outre, la reine, ainsi que les princes et princesses de la famille royale, avaient des maisons organisées sur le modèle de celle du roi, comprenant des services multiples et un personnel considérable. Aussi évalue-t-on à environ quatre mille le nombre des personnes dépendant de la maison du roi, et à plus de deux mille celui des personnes attachées aux maisons de ses proches [1]. Les gages et l'entretien de

[1] Quant à la maison militaire du roi, après la suppression des mousquetaires et les réformes opérées en 1775 par le comte de Saint-Germain, elle se composait d'à peu près 9,000 hommes : gardes du corps,

tout ce monde n'étaient pas la seule cause de dépense pour le souverain. Son écurie se composait de près de deux mille chevaux et de trois cents voitures; son équipage de chasse comportait trois cents autres chevaux, des meutes pour le loup, pour le sanglier, pour le chevreuil; des vols de faucon pour le lièvre, la perdrix, la pie, etc.; enfin les fêtes, les bals, les spectacles, le jeu, les voyages à Marly, à Compiègne, à Fontainebleau, à Choisy, à Meudon, etc. absorbaient des sommes énormes [1].

D'après l'état au vrai de 1774, la dépense des maisons du roi et de la famille royale avait atteint 42,417,865 livres, non compris 5,201,766 livres consacrées à l'entretien des troupes de la maison du roi. Si l'on défalque 11,895,000 livres représentant la dépense des maisons de Mesdames, des comtes de Provence et d'Artois et des autres princes, il reste 30,522,000 livres pour la dépense spéciale à la maison du roi. Or, les recettes du Trésor s'élevaient en 1774 à 370 millions environ; la dépense personnelle au souverain montait donc presque au douzième des ressources de l'État, et en faisant une masse des sommes que coûtaient tant la maison civile et militaire du roi que les maisons des princes et princesses, c'est plus du huitième des recettes qui se trouvait absorbé par les exigences de la famille royale. Cette proportion paraissait exagérée, depuis que l'attention publique s'était portée sur la situation des finances. Par suite des embarras avec lesquels le Trésor avait été aux prises pendant les dernières années du règne de Louis XV, par suite surtout des mesures si préjudiciables à une foule d'intérêts particuliers qui avaient été prises par l'abbé

gardes françaises, gardes suisses, cent-suisses, chevau-légers, gendarmes, et gardes de la porte.

[1] Nul n'a peint avec plus d'animation et avec des traits plus saisissants que M. Taine le faste de la cour de Versailles, le genre de vie qu'on y menait, les préoccupations de la haute et de la petite noblesse. (*L'Ancien régime*, 111-158.) — Pour le détail des places et fonctions dans les maisons du roi et des princes, voir l'*Almanach de Versailles*, qui consacre plus de cent pages à leur énumération.

Terray sous l'influence de ces embarras, des doutes s'étaient répandus, non seulement dans la bourgeoisie et dans le peuple, mais dans une partie de la noblesse elle-même, sur la nécessité d'entretenir à si grands frais une cour aussi nombreuse. On s'était demandé si l'éclat du trône ne pouvait point se passer d'un peu de cette pompe féodale, et on souhaitait ardemment dans le public que de profondes réformes fussent apportées dans les services de la maison du roi. Malesherbes et Turgot dressèrent un plan qui, s'il avait été adopté, eût réduit immédiatement de 5 millions les frais de ces services, et eût procuré plus tard une économie de 14 millions. Mais en voulant trop obtenir, ils se heurtèrent à des obstacles qu'ils n'eurent pas le temps de vaincre, et rien n'avait été fait quand le pouvoir leur échappa. Necker, plus prudent et plus imbu des difficultés qu'il ne manquerait pas de rencontrer, prépara longuement une réforme beaucoup plus modeste.

Né dans une république aux mœurs austères, enrichi par son travail, étranger aux habitudes dissipatrices de la cour, ses penchants le portaient à trouver inexcusables le luxe et le gaspillage invétérés dans la maison du roi. Mais il était partisan des atermoiements, et les solutions radicales l'effrayaient. En conséquence, il commença par essayer d'introduire un peu d'ordre dans les dépenses de la cour. Comme les fournisseurs tenaient leurs prix d'autant plus élevés qu'ils étaient plus mal payés, il édicta, le 22 décembre 1776, des dispositions ayant pour but d'assurer le paiement au comptant des dépenses de la maison du roi, et la liquidation de celles arriérées dans un délai de six ans. Il obtint que les voyages dans les châteaux royaux situés aux environs de Paris fussent moins fréquents, et il s'opposa le plus qu'il put à l'allocation de pensions et de dons. « Les femmes d'un certain rang se mêlaient de tout, avant la Révolution. Leurs maris ou leurs frères les employaient toujours pour aller chez les ministres, elles pou-

vaient insister sans manquer de convenance, passer la mesure même, sans qu'on fût dans le cas de s'en plaindre ; et toutes les insinuations qu'elles savaient faire en parlant, exerçaient beaucoup d'empire sur la plupart des hommes en place. M. Necker les écoutait très poliment, mais il avait trop d'esprit pour ne pas démêler ces ruses de conversation, qui ne produisent aucun effet sur les esprits éclairés et naturels. Ces dames alors avaient recours à de grands airs, rappelaient négligemment les noms illustres qu'elles portaient, et demandaient une pension comme un maréchal de France se plaindrait d'un passe-droit. M. Necker s'en tenait toujours à la justice, et ne se permettait point de prodiguer l'argent acquis par les sacrifices du peuple. Qu'est-ce que mille écus pour le roi ? disaient-elles. Mille écus, répondait M. Necker, c'est la taille d'un village [1]. »

Louis XVI l'approuvait de défendre les intérêts de l'État, et il le soutint en général dans sa lutte contre les sollicitations. Grâce à l'appui du roi, le ministre en repoussa un grand nombre, il obtint que le Trésor ne fût plus considéré comme une source intarissable de faveurs, et il put dire à son maître, dans un mémoire qu'il livra plus tard à la publicité : « On ne connait plus dans le département des finances ni exception, ni grâce, ni faveur, tous moyens avec lesquels un ministre des finances peut chaque jour se faire remercier aux dépens des intérêts de Votre Majesté. Les grands et même les princes du sang n'ont plus l'espérance d'obtenir par ascendant et par l'éclat de leur rang et de leur naissance toutes ces grâces dont les ministres de Votre Majesté leur ont toujours beaucoup trop facilité le chemin... Il faut dans un homme privé une idée bien fière de ses devoirs pour résister à la recommandation et à la sollicitation même d'un prince du sang de France. La tête d'un pauvre petit particulier tourne à cet aspect, et comme

[1] Mme de Staël, *Considérations sur la révolution française*, I, 92.

Votre Majesté ne peut pas tenir compte de tous les refus et de toutes les résistances qu'elle ignore souvent, il est rare que l'on veuille sacrifier au seul sentiment intérieur de ses obligations la bienveillance des princes qui approchent le plus près de la personne de Votre Majesté[1]. »

En opposant des refus aux frères du roi et aux autres membres de la famille royale, Necker, on le voit, croyait presque accomplir un acte d'héroïsme. Lorsqu'une demande de grâce se présentait avec un moins haut patronage, il se sentait plus libre. Mais, dominée par ses favorites, Marie-Antoinette, qui « se chargeait de demander, aussi souvent par embarras de refuser que par goût et volonté », lui créa de fréquents ennuis, et souvent il ne put pas empêcher la concession de faveurs peu justifiées. Ainsi, la reine donna au comte de Tessé, son premier écuyer, un survivancier en la personne du comte Jules de Polignac, et comme rien ne se faisait simplement à Versailles, Mercy calculait que « quand ce survivancier n'aurait point d'appointements, il n'en coûterait pas moins de 60 à 80,000 livres par année, à raison des chevaux, des voitures, des valets de pied payés et vêtus aux frais du roi, indépendamment des logements à Paris, Versailles, Compiègne et Fontainebleau. » Une autre fois, la reine fit accorder au comte de Vaudreuil. l'ami de la comtesse de Polignac, une pension de 30,000 livres, jusqu'au rétablissement de la paix, sous le prétexte que le comte ayant sa fortune dans les Antilles, la guerre l'empêchait de toucher les revenus de ses biens. Parfois les résistances de Necker étaient couronnées d'un meilleur succès ; en voici un exemple tiré de la correspondance de Mercy : « Le duc de Guines, toujours si particulièrement protégé par la reine, a désiré que sa fille épousât le fils unique du marquis de Castries. Une des premières conditions de ce mariage a été que le roi

[1] *De l'administration des finances de la France*, III, 111.

daignerait doter l'épouse d'une somme de 100,000 écus. Cette demande, présentée par la reine, et fortement appuyée par Sa Majesté, a été cependant combattue par le ministre des finances, qui a objecté les besoins présents de l'État, et l'embarras dans les moyens d'y suffire. Le duc de Guines a capitulé, en réduisant sa demande de moitié ; les refus ont subsisté ; mais une grâce d'un autre genre a souffert moins de difficulté, et cette grâce a été d'obtenir la promesse d'un titre de duc héréditaire pour le marquis de Castries. » Dans d'autres circonstances, le zèle de Necker, sans réussir complètement, enrayait du moins en partie l'extravagance des libéralités de la reine. C'est ainsi que la comtesse de Polignac, qui abusait de son ascendant sur Marie-Antoinette pour satisfaire son avidité et celle de sa famille, ayant demandé, à l'occasion du mariage de sa fille, le don du comté de Bitche, domaine dépendant de la couronne et rapportant un revenu annuel de 100,000 livres, le directeur général des finances parvint à mettre obstacle à l'abandon de cette terre, mais il ne put empêcher que la comtesse de Polignac, hautement protégée par Maurepas, ne reçut 400,000 livres pour payer ses dettes, et 800,000 livres pour la dot de sa fille [1].

Ces faits n'ont pas besoin d'être commentés, et ils montrent d'une façon suffisamment claire à quelles atteintes le Trésor était exposé de la part des courtisans. Si les choses se passaient de la sorte sous un monarque économe et honnête comme l'était Louis XVI, quels n'avaient pas dû être les abus, à l'époque où le trône était moins dignement occupé ! Mais alors l'esprit public sommeillait, et si l'on parlait des prodigalités de la cour, elles étaient entourées d'un certain mystère qui en dissimulait la gravité à la nation. Au contraire, depuis la mort de Louis XV, rien de ce qui arrivait à Versailles n'était ignoré des gazettes, des corres-

[1] Pour tout ce qui précède, voir *Corresp. de Marie-Thérèse et du comte de Mercy*, II, 494, 497; III .222, 362, 382, 391.

pondances, des salons, et, symptôme inquiétant, les moindres actes du roi et de la reine étaient jugés avec sévérité. Leurs mœurs étaient pures : on ne leur en tenait pas compte, et les imprudences, les légèretés qu'excusait la jeunesse de Marie-Antoinette étaient relevées avec malignité. S'étant dégagée des rigueurs de l'ancienne étiquette, se promenant familièrement dans le parc de Versailles, se montrant au théâtre, au bal de l'Opéra, assistant aux courses de chevaux que le comte d'Artois venait d'organiser dans la plaine des Sablons, prenant part aux chasses de ce prince dans le bois de Boulogne, et à des parties de traîneaux, la reine choqua par cette liberté d'allures les idées que l'on se faisait alors de la dignité royale. On en vint vite à lui reprocher d'avoir un goût excessif pour le plaisir et de compromettre le prestige de son rang; puis, quand on sut que certains soirs elle perdait au jeu des centaines de louis, que sa faiblesse pour ceux qui parvenaient à capter son amitié la portait à céder à toutes leurs demandes, et qu'en quatre ans « la famille de Polignac, sans aucun mérite envers l'État et par pure faveur, s'était procuré, tant en grandes charges qu'en autres bienfaits, près de 500,000 livres de revenus annuels [1], » les critiques dont elle fut l'objet devinrent très vives [2].

Le fidèle comte de Mercy constatait avec tristesse les mauvaises dispositions du public pour Marie-Antoinette. Il parle, dans sa correspondance, des clameurs et des

[1] Lettre de Mercy, 17 décembre 1779. (*Corresp.*, III, 382.)

[2] Lorsque l'empereur Joseph II vint à Paris en 1777, on lui demanda s'il s'amusait quelquefois à jouer : « Non, répondit-il, je ne suis point assez riche ; un souverain ne peut perdre que l'argent de ses sujets. » (*Corresp secr.*, IV, 361.) — Ce mot de Joseph II eut un succès énorme; il parut une satire de la conduite de la reine. Celle-ci avait eu en effet le tort d'introduire à la cour le pharaon, le lansquenet et autres jeux de hasard, qui donnèrent lieu à de grosses pertes et parfois à des scènes scandaleuses. Le roi désapprouvait que la reine, le comte d'Artois et les courtisans jouassent gros jeu, mais il n'avait pas l'énergie de s'y opposer; quant à lui, le loto était le seul jeu qu'il aimât. (*Corresp.* de Mercy, II, 497, 521 ; III, 35, 219, 457.)

murmures excités par les grâces exorbitantes auxquelles elle se prêtait, et il faut reconnaître que dans un moment où l'on se plaignait de la pénurie du Trésor, où les mesures à prendre en vue du soulagement du peuple occupaient tous les esprits, rien n'était plus impolitique que les coûteuses fantaisies de la reine. En tout cas, grand devait être l'embarras d'un contrôleur général qui aspirait à diminuer les dépenses de la cour. Comment pouvait-il y arriver, quand il avait à faire face sans cesse à de nouvelles faveurs, et à couvrir les frais de fêtes perpétuellement renouvelées? Mais Necker n'était pas homme à compromettre son crédit par une opposition inflexible aux désirs de ses maîtres. « Quand Sa Majesté, raconte Mercy, lui marque quelque volonté, il expose d'abord les possibilités ou les obstacles dont l'objet est susceptible; mais en même temps il sait toujours trouver des modifications qui, sans blesser l'ordre et la justice, conduisent à effectuer les désirs de la reine. Cette méthode lui a si bien réussi qu'il est le seul des gens en place qui sache faire entendre et agréer ses raisons [1]. » Enfin, Louis XVI intervenait parfois lui-même, lorsqu'il apprenait « que les finances de la reine pouvaient être un peu dérangées. » En 1779, il donna une première fois à Marie-Antoinette 102,000 livres, une seconde fois 100,000, et il porta sa cassette à 200,000 livres par an [2]. La reine, cependant, avait de temps à autre d'excellentes intentions: lorsqu'elle eût mis au monde une fille, le 20 décembre 1778, et qu'il s'agit de lui monter une maison, elle résolut d'éviter « une mollesse nuisible et une affluence inutile de gens de service. » Mais l'étiquette avait ses droits; aussi, tout en approuvant « le retranchement » décidé par la reine, Mercy annonce-t-il que « la maison de la jeune princesse sera encore considérable,

[1] Mercy, *Corresp.*, III, 422.
[2] Mercy, *Corresp.*, III, 289, 372.

et se montera à près de quatre-vingts personnes, destinées au service unique de sa personne royale [1] ».

Il n'était pas facile en vérité de changer de pareilles coutumes et de faire prévaloir la simplicité dans l'organisation des services de la cour. Necker pourtant fit en ce sens une tentative, et vers la fin de 1778, il sollicita la suppression de plusieurs grandes charges de la maison du roi. Les titulaires réclamèrent, et leurs places furent conservées. Le ministre dut se borner à supprimer quelques dépenses dans le département de la grande-maîtrise. Obligé de respecter le personnel, il se rattrapa sur le matériel, et réduisit notamment l'article de la bougie à 50,000 livres par an, au lieu de 450,000 livres [2]. Six mois plus tard, il obtint un résultat moins mesquin en faisant signer, au mois de juillet 1779, un édit qui supprima les divers trésoriers de la maison du roi et de celle de la reine, et qui les remplaça par un seul trésorier-payeur général. La finance de cette nouvelle charge fut fixée à 1 million, productif d'un intérêt de 5 p. 100. Quant au traitement du trésorier-payeur, il fut arrêté au chiffre de 20,000 livres. « Le préambule de l'édit, qui est un chef-d'œuvre de bienfaisance et d'honnêteté, écrivait Métra, ravit et enchante tous les cœurs et tous les esprits. On est dans l'extase et dans l'enthousiasme ; mais comme ce n'est qu'un préliminaire de plusieurs économies proposées pour les maisons de la reine et des frères du roi, M. Necker se trouve en butte à l'humeur qu'on lui témoigne sur sa grande parcimonie [3]. » Quelques personnes en effet, parmi celles qu'éblouissait l'éclat du trône, trouvaient déplacé que le contrôleur général se permît de restreindre le nombre des fonctionnaires de la cour: par son élévation, ce nombre n'était-il pas une preuve

[1] Mercy, *Corresp.*, III, 292.
[2] *Corresp. secrète*, VII, 239.
[3] *Corresp. secrète*, VIII, 185.

manifeste de la grandeur du roi de France, et en le diminuant, ne risquait-on pas d'affaiblir le prestige du monarque ? En outre, le motif allégué à l'appui des suppressions d'offices, et consistant à dire qu'il fallait éviter au pays des dépenses inutiles, paraissaient aux mêmes personnes offrir un réel danger : celui de répandre, aussi bien à l'étranger que dans le royaume, l'opinion que les finances publiques étaient terriblement gênées, puisque le roi était obligé de chercher autour de lui le moyen de réaliser quelques économies, et pour cela de frapper à ses côtés les titulaires de différentes places. Necker heureusement ne se laissa pas émouvoir par ces critiques, qui tendaient à perpétuer les abus, et Louis XVI eut le mérite de consentir à ce que l'édit de juillet 1779 réunit dans les mêmes mains les attributions jusqu'alors réparties entre un trésorier général et trois contrôleurs généraux de la maison du roi, trois trésoriers de la bouche, un trésorier de l'argenterie, des menus-plaisirs et des affaires de la chambre, un trésorier général des écuries et livrées, trois trésoriers de la prévôté de l'hôtel, un trésorier et trois contrôleurs de la vénerie, fauconnerie, et toiles de chasse, un trésorier des offrandes et aumônes, un trésorier général des bâtiments, et un trésorier de la maison de la reine. Cette nomenclature des 19 offices de trésoriers et contrôleurs qui prirent fin en 1779 n'est-elle pas instructive, et ne montre-t-elle pas le luxe et la complication des services de la cour? Jamais, il est vrai, on n'aurait institué 19 comptables pour remplir des fonctions dont un seul pouvait s'acquitter, si on n'y avait pas été poussé par le besoin d'argent ; au moment de sa création, chacune de ces places avait en effet rapporté au Trésor un cautionnement plus ou moins fort.

L'édit de juillet 1779 fut suivi, au mois de janvier 1780, par trois autres édits qui réorganisèrent la comptabilité de la maison du roi, modifièrent le mode de nomination des comptables de façon à les mettre davantage sous la dépen-

dance du contrôle général, et supprimèrent les offices d'intendants et de contrôleurs généraux de l'argenterie, menus-plaisirs et affaires de la chambre du roi. Enfin le 17 août 1780 parut un édit contenant d'importantes réformes dans les services de la maison royale. Le nombre des emplois supprimés s'éleva à 406 ; ils étaient répartis entre les services suivants : le service de la table, la paneterie-bouche, l'échansonnerie-bouche, la cuisine-bouche, la paneterie-commun, l'échansonnerie-commun, la cuisine-commun, le petit commun, la fruiterie, la fourrière, les charrois et les fournisseurs. Sauf dans le service de la table, où 18 gentilshommes servants furent réformés, les autres places comptaient parmi les moins relevées du palais. Ainsi dans la paneterie-bouche, les suppressions atteignirent : 1 chef ordinaire, 12 chefs par quartier, 1 aide ordinaire, 4 aides par quartier, 1 sommier ordinaire pour le linge, 3 sommiers par semestre, 1 lavandier ordinaire ; dans la cuisine-bouche, 2 écuyers ordinaires, 8 écuyers de quartier, 4 maîtres-queux, 4 hâteurs de rôt, 4 potagers, 4 patissiers, 3 galopins, 4 porteurs, 4 garde-vaisselle, 2 huissiers, 2 sommiers de garde-manger, 2 avertisseurs, 4 porte-tables, 4 lavandiers, 4 serdeaux. Si infimes que fussent ces emplois, leurs titulaires les avaient acquis à prix d'argent. Leur valeur officielle, ce qu'on nommait leur finance, représentait une somme totale de 8,786,000 livres. La place de lavandier dans la paneterie-bouche valait 60,000 livres, celle de conducteur dans l'échansonnerie-bouche 30,000 livres, celle de galopin dans la cuisine-commun 8,000 livres et ainsi du reste. Il n'aurait pas été équitable de réformer les possesseurs de ces offices sans leur rembourser leur prix d'acquisition ; aussi un arrêt du Conseil du 15 décembre 1780 régla cette restitution.

N'était-il pas misérable qu'un ministre des finances dût s'abaisser à de pareils détails, et consacrer son temps à rechercher si le service du roi serait ou non compromis en

licenciant quelques verduriers, hâteurs de rôt, serdeaux, galopins et maîtres-queux de plus ou de moins? Mais au siècle dernier la question n'était pas jugée de même, et Necker fut considéré comme un grand ministre, pour avoir eu le courage de porter ses investigations jusque dans les cuisines de Versailles. « Il paraît, écrit Métra à la date du 18 septembre 1780, que rien n'est impossible pour lui, et l'on espère qu'il consommera cette grande opération de la maison royale, que toute la nation indiquait depuis si longtemps [1]. » Le directeur des finances ne ménageait rien d'ailleurs pour que la mesure prise sur son initiative impressionnât le public. Dans le préambule qui précédait l'édit du mois d'août 1780, il faisait dire à Louis XVI : « Si nous fixions notre attention sur les différents privilèges attachés à ces charges, nous ne pourrions nous dispenser d'envisager comme une disposition d'ordre public celle qui tendrait à diminuer successivement des prérogatives onéreuses à nos autres sujets, et si préjudiciables aux intérêts des campagnes ; enfin, c'était encore un bien important à nos yeux, que de faire cesser entièrement dans notre maison les abus inséparables de cette multitude de charges et d'occupations inutiles. » Ce langage était imprudent dans la bouche du roi, car parler des privilèges dont jouissaient les innombrables personnes attachées à la cour et de l'inutilité de leurs charges, quand on ne s'en prenait qu'aux offices les plus subalternes, c'était amener une désillusion pénible si on devait s'en tenir là. Aussi le bruit se répandit dans le public que de nouvelles réformes allaient être opérées dans la grande et la petite écurie, ainsi que dans les maisons des princes. La noblesse de cour fut au contraire prise de crainte à la pensée que sous l'influence de son ministre des finances, Louis XVI en viendrait peut-être bientôt à réduire le nombre et le montant des sinécures dont elle profitait. Un parti

[1] *Corresp. secrète*, X, 203.

considérable se forma dès lors contre le directeur général des finances, et un membre de ce parti, le baron de Bésenval, appréciait en ces termes les chances restant à Necker : « Je n'approuve point l'édit qu'il vient de donner pour la maison du roi. Je pense que le coup est trop fort et qu'il fallait le réserver pour le dernier de tous ceux qu'on dit qu'il médite. Je conviens que les déprédations des grands seigneurs qui sont à la tête des dépenses de la maison du roi sont énormes, révoltantes ; mais l'édit ne fait qu'irriter ces grands seigneurs et ne remédie à rien. On dit à cela qu'il faut qu'il connaisse les abus avant de les réformer ; mais lui en donnera-t-on le temps ? On est adroit et intriguant dans ce pays-ci. Si l'on n'assomme pas du premier coup,... l'opération échoue et l'agent se discrédite.[1] »

Il est à croire en effet que si Necker eût tenté un jour de supprimer une partie des grandes places de la cour, il n'eût pas réussi à le faire. Il en avait sans nul doute le sentiment, et c'est pourquoi il se contenta des réformes qui lui paraissaient réalisables. Il se rendit à lui-même témoignage qu'en les édictant il avait bien mérité du roi et du pays. Dans un rapport qu'il remit à Louis XVI en 1781, il reconnaît que la marche par lui suivie a pu lui attirer des inimitiés, mais il déclare qu'elle est « digne d'une âme élevée, » et il exprime l'espoir « qu'un jour ou l'autre on y rendra justice et qu'on saura distinguer cette fermeté simple qui conduit les pas d'un administrateur, partout où il y a du bien à faire, de ce fol esprit de prévention qui recherche l'autorité pour le vain plaisir de la déployer. » On voit que si les Français aimaient en général à chanter les louanges de Necker, celui-ci était plus persuadé qu'aucun d'eux de l'excellence de ses actes et de la supériorité de ses vues.

[1] Besenval, *Mémoires*, 159.

II

Les réformes que le directeur général des finances accomplit dans le personnel de plusieurs services placés sous ses ordres immédiats ne lui valurent pas moins d'applaudissements que celles opérées dans la maison du roi. Ainsi que nous l'avons dit plus haut, Necker était scandalisé du luxe de places inutiles qui existait dans les administrations financières. Il n'ignorait pas que la plupart de ces places avaient été créées et vendues argent comptant, dans des moments où la pénurie du Trésor était extrême; mais il savait également que leur multiplicité compliquait la perception des deniers publics, entraînait des frais de gestion qui n'étaient compensés par aucun avantage, et augmentait les charges qu'avaient à supporter les contribuables, par le motif que les titulaires d'offices fiscaux bénéficiaient d'exemptions d'impôts. Il résolut en conséquence de réduire le plus possible le nombre des offices de cette catégorie. Lorsqu'il était à la tête de sa banque, il occupait une quantité de commis et d'employés en rapport avec l'importance de sa maison et l'activité de ses affaires; il n'aurait certes pas consenti à en payer qui n'auraient rien eu à faire : parvenu au ministère, il se demanda pourquoi les mêmes principes ne seraient pas applicables aux services de l'État, car il estimait avec raison que la surabondance des cadres administratifs entraînait un fâcheux gaspillage et que c'était voler le public que de lui imposer l'entretien de fonctionnaires inutiles.

Fort de cette conviction, il commença par étendre aux territoires qui formaient les apanages des princes du sang

les dispositions de l'édit du mois d'août 1775, en vertu duquel Turgot avait supprimé les offices alternatifs des receveurs des tailles [1]. Cette réforme avait été accueillie avec reconnaissance dans les campagnes, parce qu'elle avait diminué l'acharnement des poursuites exercées par les receveurs contre les taillables en retard. Bien que le mérite en remontât à son prédécesseur, il la généralisa, afin que tous les contribuables en éprouvassent l'heureuse influence.

Il procéda, en vertu d'un édit du mois de juin 1777, à la suppression de six offices d'intendants de finance, offices vénaux qui furent remboursés comptant. Puis un arrêt du Conseil, en date du 20 juillet 1777, motivé par l'utilité qu'il y avait à réduire « la somme considérable à laquelle s'élevaient annuellement les intérêts de fonds, droits de présence et taxations des administrateurs de la loterie royale, les appointements de l'intendant, et les remises du receveur général », supprima la place d'intendant, réduisit le nombre des administrateurs, et diminua leur traitement, ainsi que les remises du receveur général. Un autre édit de la même année, en réorganisant d'après un plan plus simple l'administration des domaines et celle des eaux et forêts, permit de supprimer 304 offices de receveurs et contrôleurs généraux des domaines, de receveurs particuliers et de receveurs des amendes et confiscations, ainsi que 113 autres offices de gardes généraux et collecteurs des amendes des maîtrises d'eaux et forêts (édit d'août 1777).

Un an plus tard, un perfectionnement introduit dans la Trésorerie, eut pour résultat l'abolition de 27 offices de trésoriers et contrôleurs généraux de l'ordinaire et de l'extraordinaire des guerres, de l'artillerie, des maréchaussées, de la marine et des colonies ; leurs opérations furent centralisées, et un seul agent fut chargé de remplir les fonctions qui

[1] Voir ci-dessus, p. 108.

étaient auparavant réparties entre eux tous (édit de novembre 1778). Ce fut ensuite le tour des contrôleurs généraux des finances; ils furent supprimés par un édit du mois de juin 1779, par le motif « que les fonctions dont ils étaient chargés n'avaient plus d'objet. » Enfin le ministre osa s'attaquer aux receveurs généraux des finances, qui, par leur fortune et par leurs alliances avec de nombreuses familles fort en crédit à la cour ou auprès des ministres, étaient parvenus à se créer dans la société une grande situation et étaient considérés comme les chefs de ce que l'on appelait « le corps de la finance ».

Ils avaient leur résidence à Paris et leur mission consistait à recueillir les fonds provenant des impositions perçues dans les 24 généralités du royaume. Mais leur service était organisé par alternance; ils étaient en fonctions une année sur deux, et par suite leur nombre était de 48. En fait, le système alternatif avait été adopté parce que, en doublant les places, le gouvernement avait battu monnaie au moyen de leur aliénation; mais on cherchait à le justifier théoriquement, en soutenant qu'il aidait à la distinction des exercices, et que la comptabilité était d'autant plus claire que les receveurs généraux de chacune des séries étaient préposés aux encaissements d'années différentes. D'énormes complications résultaient au contraire de ces changements réguliers de personnel et de la coexistence de deux services, l'un s'occupant du courant, l'autre de l'arriéré, tous deux agissant isolément et obligés cependant de s'entendre continuellement, au sujet de leurs relations avec les contribuables et avec les comptables inférieurs, afin que les fonds fussent bien versés entre les mains du receveur général compétent pour les recevoir. Ces vices de l'organisation en vigueur frappèrent vivement Necker, et celui-ci fut assez perspicace pour comprendre que la spécialité des exercices pouvait être assurée d'une autre manière : ne suffisait-il pas, pour atteindre ce résultat, de prescrire aux receveurs

généraux de tenir des registres spéciaux à chaque année, sur lesquels les recettes seraient distinguées suivant l'exercice auquel elles se rattachaient? En conséquence il fit rendre, au mois d'avril 1780, un édit qui mit fin à l'alternance des receveurs généraux, qui les réunit en une seule compagnie possédant une caisse commune, et qui réduisit leur nombre à 12. Chacun d'eux fut astreint à verser un cautionnement de 1 million, dont l'intérêt dut lui être payé sur le pied de 5 p. 100. Leur traitement fut fixé à 25,000 livres par an. Leurs attributions restèrent telles qu'elles étaient réglées auparavant, mais les services qui avaient été jusqu'alors exécutés individuellement par chaque receveur général furent tous réunis, de manière à être fait collectivement par la compagnie des 12 receveurs généraux des finances. Cette compagnie dut n'avoir qu'une seule gestion, et elle eut à présenter à l'agrément du roi un caissier unique, agissant et rendant ses comptes sous sa garantie.

L'organisation nouvelle donnée aux recettes générales par l'édit d'avril 1780 constituait, on le voit, un réel progrès ; mais ce qui donna surtout à cet édit du retentissement, c'est la façon dont il était motivé. « Nous avons remarqué avec satisfaction, disait le roi dans le préambule, que la réduction du nombre des receveurs généraux complétait la réforme dont les places et les émoluments de finances nous avaient paru susceptibles, et qu'ainsi nous achevions un ouvrage si conforme à nos vues d'ordre et d'économie, si salutaire aux mœurs, par les obstacles qu'il apporte aux progrès du luxe, et qui, en détruisant ces grands et nombreux moyens de fortune auxquels l'espoir de la faveur suffisait pour prétendre, encouragera davantage à suivre ces carrières pénibles, où les talents et l'étude ne conduisent que lentement à des récompenses modérées : entreprise si souvent indiquée par l'opinion publique et jamais exécutée. » En s'associant ainsi dans un document

officiel aux attaques partout dirigées contre le luxe des financiers, contre les facilités qu'ils avaient de s'enrichir et contre l'effet pernicieux de leurs fortunes rapides sur les mœurs publiques, l'auteur de l'édit était loin assurément de consolider la situation morale des nombreux agents de perception qu'il maintenait en fonctions, et, sans le vouloir, il excitait contre eux la haine et le mépris; mais il pouvait compter sur les bruyants applaudissements de la foule. Le même souci de la popularité l'avait engagé à mentionner, à la fin du préambule de l'édit, « les abus et les gains inutiles, » auxquels il était urgent de mettre un terme.

Les réformes opérées par Necker dans le personnel des administrations financières, si elles ne furent pas toujours justifiées dans les termes qu'aurait conseillés la prudence, n'en étaient pas moins bien conçues et favorables à l'intérêt de l'État. Mais comme elles lésaient beaucoup d'intérêts particuliers, elles ne manquèrent pas de valoir à leur auteur de violentes attaques. Une brochure publiée en 1780 et intitulé : *M. Turgot à M. Necker,* lui reprocha de n'avoir supprimé les receveurs généraux qu'afin de mettre le roi dans la dépendance des banquiers et de se rendre lui-même *irrenvoyable,* parce que l'État accablé de dettes, ne pourrait plus à l'avenir étayer son crédit de celui d'une riche corporation de financiers. Un autre pamphlet qui parut également en 1780, sous le titre de : *Sur l'administration de M. Necker, par un citoyen français*, contesta les économies devant résulter de la suppression des intendants de finances, des receveurs et contrôleurs des domaines, des trésoriers de la maison du roi et des receveurs généraux des finances. Elle rappela que plusieurs de ces places existaient depuis deux siècles, d'autres depuis cinq siècles; elle soutint que leur destruction était une imprudence, qu'elle révélait l'intention secrète de Necker de s'imposer au roi, et elle prédit qu'il en résulterait un discrédit général.

Mais ces brochures ne parvinrent pas à modifier l'opinion à l'égard des réductions de personnel effectuées par le directeur général des finances. L'énergie qu'il lui avait fallu déployer pour les mener à bien fut au contraire très appréciée dans le public, disposé dès cette époque à se réjouir de la diminution du nombre des fonctions inutiles et grassement payées. Les idées novatrices qui avaient inspiré Turgot semblaient animer avec une égale ardeur son successeur, et comme l'activité de celui-ci s'exerçait sur des détails, sans troubler l'antique organisation sociale, elle était d'autant plus goûtée. Ce n'était pas sans un étonnement bien compréhensible que l'on voyait ce spectacle inouï : un ministre des finances simplifiant les rouages de l'administration. Necker avait soin d'ailleurs d'insister, dans l'exposé des motifs de chaque édit, sur l'importance des économies que produiraient les mesures sanctionnées par le roi, et de rappeler que ces économies étaient indispensables pour préserver le pays d'une augmentation d'impôts. Les contribuables se félicitaient donc hautement de l'initiative du directeur général des finances, et leur approbation fut pour lui une force qui lui permit de déjouer bien des intrigues.

Ses adversaires, cela est triste à constater, trouvaient un appui non dissimulé auprès des membres de la famille royale. Les deux frères du roi et le prince de Condé ne cachaient pas leur hostilité contre Necker. Ainsi, Monsieur, comte de Provence, fit des démarches en faveur des receveurs des bois et domaines, et plus tard, lorsque fut réduit le nombre des receveurs généraux des finances, le comte de Provence, le comte d'Artois et le duc d'Orléans se livrèrent à des protestations indignées, sous prétexte que cette réduction violait « le droit honorifique » qui leur appartenait de nommer aux places de receveurs généraux dans les provinces de leurs apanages. La Chambre des comptes elle-même menaça de refuser l'enregistrement de l'édit du mois d'avril 1780, et

malgré la fermeté qu'il déploya en ces circonstances, malgré la calme résolution qu'il opposa aux attaques dont il était l'objet, Necker aurait sans doute succombé, s'il n'avait pas été soutenu par Louis XVI, qui lui disait : « Vous avez beaucoup d'ennemis ; n'importe, je vous défendrai [1]. »

Le directeur général des finances ne porta pas seulement son attention sur la diminution du personnel qui dépendait directement de l'État. Il résolut aussi de modifier une institution fiscale qui fonctionnait à côté de sa propre administration et qui, par l'importance tant des impositions qu'elle percevait que des sommes qu'elle versait annuellement au Trésor, était un des rouages essentiels de l'organisation financière de l'ancienne monarchie : nous voulons parler de la ferme générale.

Les impôts indirects étaient depuis fort longtemps affermés. Il y avait eu d'abord plusieurs fermes ayant pour objet, les unes la perception des gabelles, des aides ou des traites, les autres celles des droits sur le tabac, sur les métiers ou sur divers produits industriels, d'autres encore la levée des droits domaniaux ou des taxes spéciales à différentes provinces. Colbert avait le premier compris l'avantage qu'il y aurait pour le Trésor à charger une puissante compagnie du recouvrement de la plupart des impositions et à étendre son ressort. Il avait en conséquence groupé en une seule société plusieurs des fermes les plus considérables ; puis Pontchartrain, achevant ce qu'il avait commencé, avait formé en 1691 la ferme générale, avec les fermes auxquelles avaient été jusqu'alors adjugés les domaines, les aides, les gabelles et les traites. Il avait pourtant laissé subsister, à côté de la ferme générale, quelques petites compagnies, appelées fermes particulières, et préposées à la perception de taxes locales ou d'impôts d'un

[1] Voir pour tous ces faits la *Corresp. secrète*, V, 131, 338, 410 ; VII, 132, 151 ; IX. 322 ; et la *Corresp. de Mercy et de Marie-Thérèse*, III, 422.

faible rendement, et cette organisation existait encore lorsque Louis XVI monta sur le trône.

L'existence de la ferme générale était l'objet d'attaques passionnées. La croyance générale voulait en effet que les fermiers réalisassent d'immenses benéfices, et ces bénéfices excitaient la haine de la bourgeoisie et du peuple. Ils étaient pourtant beaucoup moins considérables qu'on ne le croyait. Le contrôle général recevait en effet communication de tous les encaissements ainsi que des frais d'exploitation de la ferme générale ; il pouvait en conséquence suivre le mouvement et la progression des recettes, et pendant la durée de chaque bail il étudiait attentivement les conditions de son renouvellement. Les baux n'étant passés que pour six ans, le développement des consommations assujetties aux droits, donnait lieu à une augmentation du prix net exigé des fermiers généraux, lors de la conclusion du bail suivant. Presque tous les baux de la ferme générale ont procuré au Trésor un accroissement de revenu, et les clauses en étaient combinées de manière à ne laisser comme bénéfice total aux fermiers qu'environ 4 millions à 4 millions et demi de livres, déduction faite des sommes nécessaires au paiement des croupes et pensions imposées à la ferme générale. Il est vrai que le bénéfice de la ferme était parfois plus considérable ; une série de bonnes récoltes et le développement du commerce, des manufactures, grâce à la paix, quand elle régnait, avaient pour résultat, en augmentant les consommations, d'accroître la part revenant aux fermiers généraux. Ainsi le bail Laurent-David, de 1774, procura un bénéfice total d'au moins 42 millions[1]. Mais la liquidation de cette somme n'avait lieu qu'après l'expiration du bail, et en attendant qu'elle fût faite, chaque fermier ne recevait qu'une allocation annuelle de 70,000 livres environ; allocation dont ils avaient presque

1 *Silhouette et les derniers fermiers généraux*, par Pierre Clément, 228.

tous à remettre une partie à leurs survivanciers, qui étaient leurs associés et qui portaient le titre de fermiers généraux adjoints.

La principale rémunération des fermiers généraux provenait des traitements qui leur étaient alloués. Ils recevaient en effet 24,000 livres d'émoluments annuels, 4,200 livres de frais de bureau et 1,500 livres par mois quand ils étaient en tournée ; ils touchaient en outre, pour les 1,500 à 1,600,000 livres que chacun d'eux engagait dans la ferme, 10 p. 100 sur le premier million, et 5 1/2 à 6 p. 100 sur l'excédent. Chaque charge de fermier général rapportait, en définitive, 230,000 livres par an, mais cette somme était partagée d'ordinaire entre le titulaire et son adjoint, et surtout elle avait à rémunérer un capital d'au moins 1 million et demi de livres. En outre, lorsque le bail était terminé et que son produit avait été favorable, un supplément de bénéfices, qui pouvait exceptionnellement monter à 4 ou 500,000 livres par charge, était attribué à chacun des ayants-droit. La profession de fermier général n'était pas, en définitive, la source de profits aussi scandaleux que le prétend la légende. Aussi a-t-on pu écrire : « Règle générale, la Ferme était une réunion de très honnêtes gens, de très respectables pères de famille, d'administrateurs plus ou moins capables, plus ou moins laborieux, mais tous véritables fonctionnaires publics, généralement étrangers aux combinaisons commerciales, et qui se contentaient d'avoir une excellente place, grâce à laquelle ils étaient certains de faire fortune, à condition de la conserver assez longtemps pour y réaliser par l'économie d'importantes épargnes [1] ». Mais à toutes les époques il y avait eu, parmi les fermiers généraux, des hommes dont le luxe insolent,

[1] *Une famille de finance au* XVIII[e] *siècle*, par A. Delahante, I, 210. — Necker, dans son Compte rendu, a de même écrit : « Les fermiers généraux, presque tous distingués par l'éducation, ne sont plus les financiers d'autrefois. »

les prétentions ridicules et les mauvaises mœurs avaient excité la colère des contribuables et la verve des écrivains. Les uns étaient des financiers qui, après s'être enrichis en prêtant à de gros intérêts de l'argent à l'État, dans les moments où il était le plus gêné, étaient entrés dans la ferme afin d'avoir un titre qui leur donnât une situation dans le monde et de l'influence dans l'administration. Les autres avaient obtenu leur nomination grâce à la protection du contrôleur général, d'un ministre ou de quelque personnage influent de la cour. Étrangers aux affaires de la ferme et disposés à en abandonner la direction à leurs collègues plus expérimentés et plus zélés, ils se livraient à de folles dépenses et compromettaient toute la compagnie.

Là n'était pourtant pas la véritable cause de l'impopularité de la ferme générale. Cette impopularité tenait à la nature même de ses attributions. Chargée de percevoir les droits d'entrées, les droits de traite, les droits sur le vin et les autres boissons, sur le sel, sur le tabac, sur les fers, les cuirs et autres objets fabriqués, chargée également de surveiller l'exécution des règlements sur la fabrication et la vente des produits manufacturés, elle se trouvait sans cesse et partout en contact avec les populations. Pour procéder à la rentrée des impôts, elle entretenait et mettait en mouvement une armée de commis, qui avaient les pouvoirs les plus étendus pour saisir les denrées et marchandises non déclarées, transportées en fraude, ou fabriquées contrairement aux dispositions réglementaires, pour opérer des visites domiciliaires et dresser des procès-verbaux. Enfin, quelque soin qu'elle mît à recruter son personnel et si sages que fussent ses instructions, comme les impôts dont le recouvrement lui était confié étaient à la fois lourds, inégaux et vexatoires, que l'enchevêtrement des circonscriptions et la complication des tarifs favorisaient la fraude, il était fatal que des froissements, des luttes éclatassent entre ses agents et les contribuables et se repro-

duisissent continuellement. Aussi les populations des villes et des campagnes confondaient dans une haine commune les taxes auxquelles elles étaient soumises, et l'administration qui les forçait à les acquitter.

La ferme générale n'était pas du reste sans s'en rendre compte ; en conséquence, elle enjoignait d'ordinaire à ses préposés d'apporter une certaine modération dans la levée des impositions, et elle veillait à ne pas provoquer par une trop grande rigueur le mécontentement populaire. Pourvu que le rendement des droits affermés ne descendit pas au-dessous du chiffre des années antérieures, elle était satisfaite, et pour qu'il augmentât, elle comptait principalement sur l'accroissement de la population et de l'aisance générale. Elle avait d'ailleurs un autre motif pour ne pas se montrer trop fiscale. C'est que toute augmentation dans le produit de l'impôt se traduisait pour elle par un relèvement du prix de son prochain bail. Afin de sauvegarder les intérêts du roi, on avait erigé en règle que les baux de la ferme générale ne dureraient que six ans ; mais cette précaution tournait au détriment du Trésor, en ce sens que les fermiers, sûrs d'avoir au bout de très peu de temps à fournir à l'État des sommes plus élevées si les recettes s'amélioraient, ne se sentaient pas intéressés à faire rendre à l'impôt tout ce qu'il aurait pu donner.

S'ils n'apportaient pas toujours dans le recouvrement des droits toute la vigilance et toute la fermeté qui eussent été nécessaires pour déjouer le mauvais vouloir des contribuables et les ruses des fraudeurs, que de poursuites les fermiers généraux étaient néanmoins obligés d'exercer ! On se plaint aujourd'hui, et avec raison, du grand nombre des fraudes qui se commettent en matière de contributions indirectes. Mais ce qui se passe maintenant ne peut donner aucune idée de ce qui avait lieu sous l'ancien régime. Les agents du ministère des finances sont instruits et honnêtes; nos lois fiscales sont claires, leurs tarifs sont uniformes,

leurs dispositions s'appliquent à tous les citoyens et sur tout le territoire; enfin, les mœurs publiques ont assez progressé pour que l'on considère que c'est une mauvaise action de tromper le fisc. Au contraire, au siècle dernier, les commis de la ferme étaient trop souvent ignorants, grossiers et accessibles à la corruption; les droits qu'ils avaient à percevoir étaient généralement mal connus, ils étaient dûs dans certaines localités, ils ne l'étaient pas dans d'autres, ou bien le taux en était différent; ils ne pouvaient être exigés que de certaines catégories d'habitants; les exemptions étaient nombreuses et variaient suivant les provinces; enfin, les redevables qui se montraient assez audacieux et assez intelligents pour échapper au paiement des taxes, réunissaient les sympathies générales, et ils n'avaient pas à craindre de dénonciation: bien plus, on était plein de commisération pour les contrebandiers, et on les plaignait d'avoir à exercer leur utile métier au milieu de mille périls. Aussi existait-il, d'un bout de la France à l'autre, une sorte de conspiration contre l'acquittement des impositions. Non seulement de fort braves gens s'appliquaient à verser au Trésor le moins d'argent possible, mais la masse du peuple faisait preuve d'une absence complète de scrupule et d'une remarquable ingéniosité pour acheter, vendre et consommer des denrées et marchandises soustraites à l'acquittement des droits. La contrebande en matière de traites, d'aides et surtout de gabelle servait de gagne-pain à une foule d'individus. Dans ces conditions, quelle n'aurait pas été la perte sur le montant des impôts indirects, si la ferme générale n'avait pas sévi contre les délinquants? Elle dressait donc tous les ans contre eux d'innombrables procès-verbaux, procédait à quelques milliers d'arrestations et de saisies, et obtenait des tribunaux à peu près toutes les condamnations qu'elle sollicitait. Mais les amendes n'étaient pas payées pour la plupart, la valeur des objets saisis n'égalait pas le gain fait en fraudant, tous les condamnés

n'étaient pas arrêtés, et les prisonniers ne tardaient pas à être remis en liberté, car les prisons n'auraient pas été assez grandes pour les garder. La sévérité déployée par la ferme était en somme bien plus apparente que réelle.

Cela était connu et suffisait pour encourager la fraude. Mais ce qui l'excitait plus encore, c'était la conviction dans laquelle vivaient riches et pauvres, qu'en volant la ferme générale, ils ne faisaient pas tort à l'État. Rien n'était moins vrai, puisqu'en diminuant les recettes des fermiers, la fraude restreignait le prix du bail et nuisait ainsi indirectement au Trésor. Mais cette déduction n'était pas comprise, et comme on voyait au contraire l'armée des commis de la ferme encaisser des taxes très variées et très onéreuses, on en concluait que les fermiers généraux étaient des spéculateurs puissamment riches, dont les bénéfices pouvaient être impunément diminués. Entre de pauvres diables qui tâchaient de sauver quelques livres sur les droits frappant le sel, le vin ou le tabac consommés dans leurs ménages et un opulent financier s'efforçant de les faire payer, ce n'était pas ce dernier qui paraissait intéressant. L'intervention de la ferme générale avait fini par obscurcir l'idée d'un des devoirs essentiels qui s'imposent à tout citoyen : celui d'acquitter l'impôt. Il n'est pas un Français qui ne sache aujourd'hui qu'il doit contribuer au paiement des dépenses publiques et qui ne soit prêt à le faire. Au contraire, sous l'ancienne monarchie, les Français étaient, il est vrai, lourdement taxés, mais ils ne supportaient l'impôt qu'avec impatience, et quand ils n'étaient pas contraints de le payer, ils s'empressaient d'y échapper.

La ferme générale était donc loin de rendre à l'État les services qu'avaient espérés ses créateurs. En admettant du reste que le ministre des finances ait eu primitivement besoin du concours d'une société afin d'assurer le recouvrement intégral des impositions, ce concours ne paraissait plus lui être nécessaire. Le progrès des idées rendait

odieux le système de l'affermage des impôts, et on était généralement d'accord que c'était aux agents de l'État à les percevoir directement. Les économistes et les philosophes avaient soutenu que, loin d'être utiles à l'État, les fermiers appauvrissaient le Trésor. Aussi, aspirait-on au moment où le gouvernement saurait se passer de leur intermédiaire.

Avec l'élévation ordinaire de son esprit, Montesquieu avait recherché dans l'*Esprit des Lois* quel est le meilleur système à suivre pour la levée des impôts. Il avait consacré un chapitre à l'étude de cette question : « Qu'est-ce qui est plus convenable au prince et au peuple, de la ferme ou de la régie des tributs, » un autre à la matière « Des traitants », et s'il s'était nettement prononcé contre l'affermage des impositions. « J'avoue, dit-il, qu'il est quelquefois utile de commencer par donner à ferme un droit nouvellement établi. Il y a un art et des inventions pour prévenir les fraudes, que l'intérêt des fermiers leur suggère, et que les régisseurs n'auraient su imaginer : or, le système de la levée étant une fois fait par le fermier, on peut avec succès établir la régie. » Mais en dehors de ce cas, il veut que l'État confie à ses propres agents la perception des impôts, et il déclare que « l'histoire des monarchies est pleine des maux faits par les traitants. » Puis, examinant le rôle joué par les financiers, il parle d'eux avec une extrême sévérité : « Tout est perdu lorsque la profession lucrative des traitants parvient encore par ses richesses à être une profession honorée. Cela peut être bon dans les états despotiques, où souvent leur emploi est une partie des fonctions des gouverneurs eux-mêmes. Cela n'est pas bon dans la république, et une chose pareille détruisit la république romaine. Cela n'est pas meilleur dans la monarchie ; rien n'est plus contraire à l'esprit de ce gouvernement. Un dégoût saisit tous les autres états, l'homme y perd toute sa considération, les moyens lents et naturels de se distinguer ne

touchent plus, et le gouvernement est frappé dans son principe. » En conséquence, Montesquieu est partisan du système de la régie, et voici les raisons qu'il donne à l'appui de son opinion : « La régie est l'administration d'un bon père de famille, qui lève lui-même et avec ordre ses revenus. Par la régie, le prince est maître de presser ou de retarder la levée des tributs, ou suivant ses besoins, ou suivant ceux de ses peuples. Par la régie, il épargne à l'État les profits immenses des fermiers, qui l'appauvrissent d'une infinité de manières. Par la régie, il épargne au peuple le spectacle des fortunes subites qui l'affligent. Par la régie, l'argent levé passe par peu de mains ; il va directement au prince, et par conséquent, revient plus promptement au peuple. Par la régie, le prince épargne au peuple une infinité de mauvaises lois qu'exige toujours de lui l'avarice importune des fermiers, qui montrent un avantage présent dans des règlements funestes pour l'avenir[1] ».

L'opinion exposée dans l'*Esprit des lois* était trop juste par elle-même, et elle répondait trop bien aux passions des contemporains, pour n'avoir pas été immédiatement adoptée par la généralité des Français. Elle fut soutenue avec ardeur par le marquis de Mirabeau et par les physiocrates, qui dénoncèrent dans leurs livres les abus d'un système permettant à des particuliers de garder pour eux une partie des impôts prélevés sur les contribuables, et qui vouèrent à l'indignation publique les gains réalisés par les traitants. Leur maître Quesnay partageait du reste la manière de voir de Montesquieu ; deux des maximes qu'il avait inscrites dans son *Tableau économique* consistaient à dire que l'administration des finances doit être organisée de manière à ne pas « occasionner de fortunes pécuniaires, » et que pour les besoins extraordinaires d'un État, il ne faut attendre de ressources « que de la prospérité de la nation et non du

[1] *L'esprit des lois*, livre XIII, chap. XIX et XX.

crédit des financiers ». Les écrits des économistes avaient donc redoublé l'horreur de la nation pour le mode de perception des impôts indirects. Aussi, lors de l'arrivée de Turgot au ministère, on avait cru qu'un de ses premiers actes serait de mettre en régie la levée des impositions. Il avait en effet, dans un de ses ouvrages, pris parti contre les financiers, « qui n'étant chargés de la perception que pour un certain temps, aiment mieux grossir les revenus du moment que conserver le fonds qui les produit, » et dénoncé « la facilité que la finance a eue dans tous les temps de faire entendre sa voix au préjudice du commerce ». Examinant les moyens qu'avaient les particuliers de résister à l'avidité et aux prétentions parfois injustes de la ferme générale et de ses agents, il n'avait pas craint de proclamer qu'entre les premiers et les seconds la lutte n'était pas égale. « La finance, avait-il dit, forme un corps d'hommes accrédités, et d'autant plus accrédités que les besoins de l'État sont plus pressants, toujours occupés d'un seul objet, sans distraction et sans négligence, vivant dans la capitale et dans une relation perpétuelle avec le gouvernement; les négociants, au contraire, occupés chacun d'un objet particulier, dispersés dans les provinces, inconnus et sans protection, sans aucun point de réunion, ne peuvent à chaque occasion particulière élever qu'une voix faible et solitaire, trop sûrement étouffée par la multitude des voix de leurs adversaires et par leur crédit... Si le négociant consent à abandonner le soin de ses affaires pour soutenir une contestation, plutôt que de céder, il risque beaucoup de succomber; et lors même qu'il triomphe, il reste toujours à la merci d'un corps puissant qui a, dans la rigueur des lois qu'il a suggérées au ministère, un moyen facile d'écraser le négociant[1]. » Avec de semblabes sentiments à l'égard des traitants, Turgot ne pouvait qu'être désireux de leur enlever le droit de

[1] Voir *L'éloge de Gournay*, par Turgot.

percevoir les impôts indirects. Nul doute qu'il n'eût réalisé cette réforme, s'il fût resté plus longtemps au pouvoir. Mais le changement que réclamait l'opinion n'était pas chose aisée, et le gouvernement ne pouvait pas, sans s'y être mûrement préparé, assumer la charge de recouvrer directement les innombrables taxes, que touchaient depuis des siècles des fermiers assistés d'un personnel nombreux et expérimenté.

La ferme générale employait en effet près de 30,000 commis, et « une telle discipline s'était introduite dans cette milice qui tenait presque toutes les propriétés et toutes les personnes à la discrétion de son serment, que les abus de pouvoir envers les contribuables étaient rares, les infidélités presque sans exemple [1]. » D'un autre côté, la ferme avait établi des règlements très complets et parfaitement étudiés, afin de guider ses commis et d'empêcher la matière imposable d'échapper au fisc. Les règlements relatifs à la gabelle étaient d'autant plus ingénieux que la diversité des droits à acquitter, suivant les provinces et suivant les localités, favorisait davantage la fraude, et que l'élévation de l'impôt poussait une foule de redevables à multiplier les efforts pour se soustraire à son paiement. Ceux concernant les droits domaniaux et les droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier avaient atteint un si grand degré de perfection, qu'ils ont mérité d'être pour la plupart reproduits dans les lois et ordonnances sur l'enregistrement, et que les auteurs de la loi du 22 frimaire an VII, fondamentale en la matière, s'en sont inspirés. Un jurisconsulte du temps [2] indique en ces termes de quelle façon ils étaient appliqués : « La ferme veille sans cesse à la conservation, à la bonification des droits, à leur extension. On tient des registres

[1] Mollien, *Mémoires d'un ministre du Trésor public*, I, 56.
[2] Dupin, avocat au parlement et secrétaire de l'intendance du Languedoc. (*Instruction sur diverses questions relatives aux droits de contrôle et d'insinuation.*)

exacts de tous les actes qui se contrôlent; une multitude d'agents les vérifient successivement; l'omission la plus légère est immanquablement relevée, et l'usage est de forcer en recette les contrôleurs que l'on trouve ou que l'on croit trouver en défaut... L'intelligence des règlements est restée pour ainsi dire concentrée dans les bureaux du contrôle, et a acquis aux employés un ascendant qui leur assure toujours l'avantage sur les redevables. On paie aveuglément sur la parole de ces initiés qui, livrés dès la première adolescence à l'étude des lois fiscales dont ils font leur occupation unique et habituelle, et exercés par un long apprentissage à leur application, parviennent aisément, sinon à convaincre les contribuables, du moins à les mettre hors d'état de répondre à leurs objections. »

De même, les règles d'après lesquelles était perçu l'impôt des aides étaient si bien combinées, qu'en dépit de l'infinie variété des taxes sur les boissons et de leur inégalité, l'impôt rentrait régulièrement et que son produit allait en augmentant. Plusieurs arrêts du Conseil les avaient successivement perfectionnées, et à la demande des fermiers généraux, avaient édicté contre la fraude de minutieuses précautions qui se retrouvent dans la législation moderne. « L'impôt des aides, malgré l'incohérence de ses tarifs, contenait en germe dans sa réglementation la constitution même de l'impôt des boissons, tel que nous le possédons aujourd'hui. Il suffit d'élever ses regards au-dessus des différences locales de taxes pour reconnaître l'existence d'un code de prescriptions uniformes et parfaitement agencées. Cette habile réglementation était l'œuvre de la ferme générale. A force d'art et d'obstination, elle avait enserré dans un même réseau de prescriptions solides et efficaces les droits multiples et la taxation variable de l'impôt des aides. Derrière l'irrémédiable confusion des tarifs, elle avait su édifier une législation générale, digne de former une œuvre durable et qui du reste a survécu. Notre législation actuelle de l'impôt

sur les boissons, restaurée en 1804, perfectionnée depuis par des lois successives, emprunte originairement la plupart de ses dispositions à l'ancien code des aides[1]. »

Ce n'était pas, on le voit, une réforme facile que de renoncer au système en vertu duquel la levée des impositions indirectes était abandonnée à des fermiers, lesquels supportaient tous les frais de perception et remettaient au ministre des finances le produit net convenu dans le bail. La substitution brusque de la régie au mode de l'affermage aurait désorganisé le recouvrement, et le Trésor aurait été exposé à de grosses pertes sur les rentrées qui lui étaient nécessaires. Aussi Turgot, qui s'en rendait parfaitement compte, ne prit aucune mesure contre la ferme générale. Deux autres motifs auraient suffi d'ailleurs pour le détourner de toute innovation. Le premier, c'est que le bail des fermes générales avait été renouvelé pour six ans, à partir du 1er octobre 1774, six mois avant sa nomination au contrôle général : l'administration était donc liée, et ce n'était pas pendant qu'un bail était en cours qu'il pouvait être question d'établir la régie. Le second motif, c'est que les soixante fermiers généraux avaient successivement avancé à l'État 73 millions de livres, qui avaient été dépensés au fur et à mesure qu'ils avaient été versés au Trésor[2], que de plus ils possédaient un fonds de roulement de 20 millions et que le déficit existant dans les recettes publiques ne permettait pas de leur rembourser un capital aussi considérable. Enfin, en renouvelant leur bail, ils avaient pris l'engagement d'avancer, pendant la première année, 50 millions, qui ne seraient productifs que d'un intérêt de 5 p. 100. Dans ces conditions, il avait été impossible à Turgot, si bonne envie qu'il pût en avoir, de renoncer à l'affermage des impositions et de confier aux agents de l'État le soin de les recouvrer.

[1] Stourm, *Les finances de l'ancien regime et de la révolution*, I, 331.
[2] Voir le rapport de Turgot au roi, du 11 septembre 1774.

Necker au contraire était plus libre. Le bail de 1774 allait prendre fin sous son ministère, et il avait le temps de tout préparer pour un changement de système. Quelle résolution prendrait-il ? Il commença par montrer sa préférence pour le système de la perception des impôts par l'État en transformant en régie une ferme particulière, celle des postes. Mais l'opinion publique était plus exigeante, et elle souhaitait que le gouvernement mît toutes les impositions en régie. Les fermiers généraux, inquiets des dispositions du directeur général des finances, vinrent, au mois d'août 1777, l'interroger et ils obtinrent la promesse que pendant la durée de leur bail les choses resteraient en l'état. Cette réponse était sage ; mais la ferme obtiendrait-elle un nouveau bail en 1780 ? Cette question préoccupa d'autant plus les contribuables, que la publication qui fut faite en 1778 des remontrances adoptées trois ans auparavant par la Cour des aides, leur permit de savoir ce que cette assemblée pensait de l'affermage des impôts, et accrut l'hostilité que nourrissaient la plupart des Français à l'égard de l'intervention des fermiers généraux.

« Chaque homme du peuple, lit-on dans les remontrances de la Cour, est obligé de souffrir journellement les caprices, les hauteurs, les insultes, des suppôts de la ferme... Le code de la ferme est immense, et n'est recueilli nulle part. C'est une science occulte, que personne, excepté les financiers, n'a étudiée ni pu étudier. En sorte que le particulier à qui on fait un procès ne peut ni connaître par lui-même la loi à laquelle il est assujetti, ni consulter qui que ce soit : il faut qu'il s'en rapporte au commis même, son adversaire et son persécuteur... Les lois de la ferme ne sont pas seulement inconnues, elles sont aussi quelquefois incertaines. Il y a beaucoup de droits douteux que le fermier essaie d'exercer suivant les circonstances. On conçoit que les employés de la ferme font ces essais par préférence sur ceux qui ont le malheur de leur déplaire. On conçoit aussi

qu'on ne les fait jamais que sur ceux qui n'ont pas assez de crédit pour se défendre. » Les citoyens n'ont même pas intérêt à réclamer, car leurs plaintes n'ont aucune chance d'être accueillies, les réclamations étant jugées par l'intendant de chaque province, « qui prononce sur le sort des citoyens, seul dans son cabinet, et souvent assisté dans son travail par le directeur des fermes. » Les fermiers généraux abusent pour faire rentrer les droits, des visites domiciliaires et des procès-verbaux, lesquels font foi jusqu'à inscription de faux. Cette disposition est exorbitante, car elle met les contribuables dans l'impossibilité d'établir que les commis ont constaté faussement une fraude. « Comment prouver un fait négatif? Comment prouver aux commis la fausseté des faits par eux allégués, quand tout s'est passé dans l'intérieur d'une maison, sans autres témoins que l'accusé et les commis eux-mêmes? De plus, les formalités prescrites par l'inscription de faux sont d'un détail infini, et l'omission d'une seule prive l'accusé de sa juste défense. De plus, il faut, pour être admis à s'inscrire en faux, consigner une amende que la plupart des gens du peuple sont hors de payer... Il est donc vrai, il est reconnu qu'un homme du peuple n'a aucun moyen possible pour se pourvoir contre des procès-verbaux signés de deux commis. » Ceux-ci, du reste, ne savent généralement ni lire ni écrire, et malgré la loi, le fermier leur donne une part des amendes. — Quant aux droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier, « les prétendues lois en cette matière sont si obscures et si incomplètes [1], que celui qui paie ne peut jamais savoir ce qu'il doit, que souvent le préposé ne le sait pas mieux, et qu'on se permet des interprétations

[1] Le fait est que des recueils très volumineux, en quatre, en six et jusqu'à dix volumes in-4°, avaient dû être publiés pour servir de guides aux commis de la ferme préposés à la perception de ces différentes taxes. Il est vrai que l'application de nos lois sur l'enregistrement est également loin d'être simple, et a motivé un nombre de commentaires suffisant pour remplir une bibliothèque.

plus ou moins rigoureuses, selon que le préposé est plus ou moins avide... Le fermier est le législateur souverain dans les matières qui sont l'objet de son intérêt personnel. »

Ainsi la Cour des aides, avec la haute autorité qui lui appartenait comme chargée de l'enregistrement et de l'interprétation des édits concernant les impôts, ainsi que du jugement en appel des réclamations soulevées par les contribuables, la Cour des aides, disons-nous, s'était prononcée contre l'affermage des impositions. Elle n'avait pas craint de signaler au gouvernement et à la nation que les fermiers généraux apportaient dans le recouvrement des droits indirects une âpreté excessive, et donnaient à leur personnel des instructions qui n'avaient pour but que de grossir le produit de ces droits, au mépris même de la loi. L'opinion de la Cour était conforme au sentiment public, et un contrôleur général animé de l'esprit novateur eût tout préparé pour la suppression des fermiers généraux. Si Necker avait été plus entreprenant, il aurait tout préparé pour affranchir le Trésor du concours de la ferme générale, pour garder les bénéfices que réalisait cette dernière, et pour délivrer les contribuables d'une institution qu'ils ne supportaient qu'avec impatience. Mais il n'était nullement enclin aux grandes réformes, il se défiait des résultats qu'elles pourraient produire et il s'exagérait les difficultés inhérentes à toute transformation administrative. « Il avait une sagacité rare pour apercevoir dans le plus grand détail et dans le plus grand éloignement les vices, les inconvénients de chaque mesure, et cette faculté d'étendre à l'infini ses observations le rendait souvent indécis [1]. » Il préférait donc les améliorations aux changements, et il aimait mieux maintenir un organisme vieilli et reconnu vicieux, quitte à en corriger les principaux défauts, que de se lancer dans l'inconnu en le remplaçant par un système nouveau.

[1] Malouet, *Mémoires*, I, 221.

Il se décida en conséquence à conserver la ferme générale, mais à en restreindre les attributions et à diminuer le nombre de ses intéressés, ainsi que leurs profits. « On ne savait, dit à ce sujet Métra[1], s'il penchait du côté des fermes ou des régies : il s'est mis des deux côtés. » Plus tard, et dans des circonstances plus graves, cette même tendance aux demi-mesures devait avoir pour conséquences de créer au gouvernement les plus graves embarras et d'enlever à Necker toute autorité sur l'opinion. Quoi qu'il en soit, voici la combinaison qu'il adopta et qui fut sanctionnée par un arrêt du Conseil du 9 janvier 1780.

La perception des droits d'aides fut distraite de la ferme générale, et elle devint l'objet d'une régie, à laquelle fut confié également le recouvrement de divers droits précédemment affermés. La perception des droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier fut aussi retirée à la ferme générale, et une administration distincte, constituée en régie intéressée, en fut chargée, en même temps que du recouvrement du produit des bois, des domaines ruraux et des droits seigneuriaux appartenant à la couronne. Quant à la ferme générale, elle continua de subsister pour la levée des gabelles, des traites intérieures, des douanes et des droits sur le tabac. Mais il n'y eut plus que quarante fermiers généraux au lieu de soixante ; leur traitement fixe fut ramené à 30,000 livres par an, et des 1,560,000 livres formant le fonds de roulement de chacun d'eux, il fut fait deux parts : 1,200,000 livres ne reçurent qu'un intérêt de 5 p. 100, et 360,000 livres eurent droit à 7 p. 100 d'intérêt annuel, étant stipulé toutefois que cette dernière somme serait remboursée après la paix. Enfin, les clauses insérées dans le bail furent doublement avantageuses à l'État, en ce que le produit net à verser dans les caisses du Trésor se trouva beaucoup augmenté[2], et qu'au delà d'un certain ren-

[1] *Corresp. secrète*, IX, 156.
[2] Le bail passé en 1774 par Terray avec Laurent David, faisait res-

dement, les bénéfices de la ferme furent attribués à l'État par moitié. Cette dernière disposition transformait en quelque sorte la ferme générale en régie intéressée, puisque l'amélioration des taxes, due au progrès de la richesse publique et à une plus stricte application des règlements, devait pour partie profiter au Trésor.

Les nouveaux accords conclus par Necker avec la ferme générale étaient donc très supérieurs aux précédents, et ils avaient le mérite d'augmenter, au point de vue fiscal, les attributions des agents de l'État. En somme, l'arrêt du Conseil du 9 janvier 1780 répartissait la perception des impôts indirects entre trois administrations : la régie générale, comportant vingt-cinq régisseurs et ayant dans ses attributions le recouvrement des droits d'aides sur les boissons, des droits d'octroi et des droits perçus sur divers produits fabriqués, tels que les cuirs, les fers, les huiles, les cartes, l'amidon ; l'administration générale, composée des vingt-cinq administrateurs, et chargée de faire rentrer les revenus des domaines et bois, les droits de contrôle et les droits domaniaux ; enfin la ferme générale, à laquelle étaient amodiés les droits sur le sel et sur le tabac, ainsi que les traites intérieures et les taxes de douane. Cette organisation exista jusqu'à la Révolution, et comme elle diminuait l'importance des fermiers généraux, qu'elle accroissait en outre les recettes du Trésor, elle fit, au moment où elle fut adoptée, honneur au ministre qui en avait eu l'idée.

Une disposition contenue dans le bail de 1780 valut encore à celui-ci des éloges mérités : c'est la clause qui, renouvelant une décision prise par Turgot, supprima à l'avenir toutes les croupes. Nous avons déjà dit qu'on désignait par

sortir un prix annuel de 152 millions. Celui que Necker consentit en 1780 à Nicolas Salzard, convint d'un prix de 122,900,000 livres, mais les droits d'aides, de contrôle, d'insinuation, en avaient été distraits, et ils s'élevaient à plus de 60 millions. Enfin, le chiffre de 122,900,000 livres n'était qu'un minimum ; le produit normal des impôts affermés fut évalué à 126 millions, et les sommes perçues en sus durent être partagées par moitié entre l'État et la ferme générale.

ce mot des parts d'intérêt qui étaient réservées dans les affaires de finance aux protégés de la cour : ils mettaient ou étaient censés mettre des fonds dans la ferme et ils touchaient une portion des bénéfices. Lors de la conclusion du bail signé en 1774 avec Laurent David, Terray avait stipulé pour différents croupiers, parmi lesquels figuraient plusieurs membres de sa famille, un prélèvement annuel de 1,250,000 livres. Les prélèvements avaient été rarement aussi élevés ; mais, quel qu'en fût le chiffre, ils étaient toujours onéreux pour le Trésor, car les fermiers généraux en faisaient entrer le montant dans les charges du bail, et ils se couvraient de la perte qui en résultait pour eux en consentant un moindre prix pour le produit net des impôts. L'abus des croupes, condamné en principe depuis l'avènement de Louis XVI, ne pouvait pas revivre. L'opinion publique n'en sut pas moins gré à Necker d'avoir, le premier, renouvelé le bail de la ferme générale, en le purgeant des clauses qui accordaient à quelques privilégiés un profit inavouable sur le produit des impôts.

CHAPITRE X

I. Efforts de Necker pour corriger les vices de la comptabilité publique. — Arrêt du Conseil de 1778, qui rattache plus intimement au Trésor les caisses des receveurs et payeurs. — Déclaration du roi, de 1779, sur les comptes à rendre par les comptables. — Necker a le tort de laisser subsister un trop grand nombre de caisses indépendantes. — Une déclaration de 1781 prescrit, mais ne parvient pas à obtenir, l'envoi rapide au contrôle général des relevés partiels de recettes et de dépenses. — II. L'arbitraire préside, sous l'ancien régime, à la concession des pensions. — Elles sont considérées comme des actes de la munificence royale, et sont souvent accordées pour des motifs tout autres que les services rendus à l'État. — Ceux qui les obtiennent n'ont pas de droit à faire valoir. — La fermeté du contrôleur général est la seule barrière aux concessions abusives de pensions. — Nombreuses réductions opérées à différentes époques sur les arrérages des pensions. — La dépense momentanément réduite ne tarde pas à être accrue par de nouvelles concessions; sa progression. — Necker promet de payer exactement les arrérages, puis il réglemente à nouveau la matière des pensions en 1776 et 1778. — Celles-ci continuent à s'accroître; leur montant en 1781.

I

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler à plusieurs reprises les imperfections de la comptabilité publique. Un homme aussi versé que Necker dans le maniement des affaires ne pouvait manquer d'en être très frappé. Aussi

s'efforça-t-il de remédier aux défauts qui éveillèrent le plus son attention, et il adopta à cet effet plusieurs mesures d'une utilité incontestable.

Il constata tout d'abord un manque de centralisation des plus regrettables dans le fonctionnement des caisses dépendant du Trésor. Alors que placé à la tête de sa maison de banque, il avait eu le soin élémentaire de tenir son caissier sous sa dépendance immédiate, qu'il ne lui aurait pas permis d'effectuer des paiements ou de consentir des avances sans le consulter préalablement, et qu'il avait exigé que cet auxiliaire le tînt constamment au courant des rentrées de fonds, il acquit vite la triste expérience que les choses ne se passaient pas ainsi au contrôle général. L'organisation des receveurs et trésoriers était telle que le ministre des finances ne connaissait jamais au juste l'état de leurs caisses, et qu'il n'était informé que tardivement, et parfois d'une façon incomplète, de leurs opérations. Necker estima avec raison qu'il fallait remédier à cette situation, et il fit rendre, le 18 octobre 1778, un arrêt du Conseil « portant établissement d'un nouvel ordre pour les caisses de dépenses. » Le préambule de cet arrêt est digne d'être reproduit, car il permet d'apprécier la gravité de la lacune qu'il s'agissait de combler. « Sa Majesté est informée que les diverses caisses de dépenses instituées pour rendre la comptabilité plus distincte ne se trouvent plus soumises à l'inspection de l'administration des finances. Il en résulte que l'intérêt particulier que cette administration doit prendre à l'économie, devient inutile au service du roi dans une manutention de la plus grande importance. Il en résulte encore que le département des finances, ignorant ainsi la somme des débits et des fonds libres qui existent dans ces diverses caisses, ne peut pas les faire concourir à la facilité du service général... Il arrive enfin que par l'effet de cette séparation établie entre les opérations des trésoriers et la surveillance de l'administration des finances, ce

département ne peut pas appliquer constamment les revenus perçus dans les provinces à l'acquittement des dépenses nécessaires dans ces mêmes lieux, et faire cadrer ainsi les paiements et les recettes dans toutes les parties du royaume; ce qui doit souvent occasionner et des doubles frais de transport à la charge du roi, et un défaut d'harmonie dans la circulation. Mais Sa Majesté a surtout reconnu de quelle importance il était pour l'ordre et le maintien du crédit qu'aucun trésorier ne pût faire des avances et négocier des billets à l'insu de l'administration des finances et sans sa participation. » En conséquence, ordre fut donné aux trésoriers, payeurs et caissiers, de faire connaître à l'administration des finances de l'état leur caisse, de tenir les registres qui leur seraient prescrits, de dresser jour par jour le compte exact de leurs recettes et de leurs dépenses, et d'en envoyer tous les mois une copie à l'administration centrale. Défense leur fut faite en outre de souscrire ni avances ni billets à terme.

Toutes ces prescriptions étaient sages, et en rattachant plus directement au Trésor les différentes caisses disséminées à Paris et en province, elles devaient corriger en partie les abus dont se plaignait le ministre. Cependant, il n'y a pas à le dissimuler, elles ne constituaient qu'une amélioration insuffisante. La vraie réforme aurait consisté à supprimer les nombreuses caisses qui existaient alors. Sous prétexte de mieux distinguer l'emploi des fonds, on les avait multipliées et on en avait fait autant d'organismes particuliers. De là naissait une complication infinie dans la comptabilité, et le contrôleur général des finances n'était véritablement pas maître de son service. L'unité du Trésor public, telle qu'elle est depuis longtemps pratiquée, a été un immense progrès que Necker ne chercha pas à atteindre. Il se contenta d'abolir un certain nombre de caisses particulières. Nous l'avons montré dans le chapitre précédent se livrant à la suppression de divers offices de trésoriers; à

ceux que nous avons énumérés, il faut joindre encore les charges de trésoriers des Ligues suisses, de la police de Paris, de la maréchaussée de l'Ile de France, des gages des maîtres de poste, des haras, de l'école vétérinaire, etc. Ayant ainsi restreint un abus, cela lui suffit, et il s'occupa d'en atténuer un autre.

A cette époque tous les faits de recette et de dépense étaient loin d'être centralisés dans les écritures du Trésor. Une partie des recouvrements lui restait inconnue et beaucoup de paiements n'étaient point portés à sa connaissance, parce qu'ils étaient faits par des caisses locales au moyen de prélèvements sur le produit de divers droits et de divers revenus. On comprend le désordre qui en résultait, et pour apprécier les fâcheuses conséquences d'un pareil état de choses, il suffit de se reporter à la peinture qu'en fait Necker dans le préambule d'une déclaration du roi en date du 17 octobre 1779, relative à la comptabilité : « Tous les registres et les comptes du Trésor royal, où l'on devrait naturellement trouver le détail exact de l'universalité de nos recettes et de nos dépenses, ne présentent à cet égard, que des connaissances insuffisantes et des renseignements incomplets ; une partie des impositions n'y est ni versée, ni même connue, et diverses sortes de dépenses étant habituellement acquittées par diverses caisses, il n'en existe non plus aucune trace au Trésor royal. Cependant les dépôts de la Chambre des comptes ne peuvent point suppléer au vice de ces dispositions, non seulement parce que ce n'est qu'au bout d'un très grand nombre d'années que tous les comptes particuliers sont rendus et appuyés, mais encore parce que, étant divisés entre toutes les Chambres des comptes de notre royaume, ce ne serait que par l'effort d'un travail immense qu'on parviendrait à former des résultats... Nous avons senti de quel avantage il serait d'établir une forme de comptabilité qui fît passer au Trésor royal toutes les recettes et tous les paiements, non pas toujours en es-

pèces, mais par forme de quittances et d'assignations, de manière qu'en ouvrant les registres du Trésor royal, on pût voir clairement le rapport exact entre les dépenses et les revenus ordinaires de chaque année, et séparément le montant des dépenses et des ressources extraordinaires. Nous ne pouvons nous dissimuler que cette méthode, si utile et si importante, rendra bien moins secret l'état de nos finances;... mais moins nous répandrons de voiles sur l'état de nos finances et sur leur administration, et plus nous aurons de droits à l'amour et à la confiance de nos sujets. » La déclaration de 1779 édicta par suite les dispositions suivantes : A partir de 1780, tous les comptables ne seront déchargés des deniers par eux reçus qu'en produisant des quittances délivrées par les gardes du Trésor royal ; « afin que les recettes et les dépenses appartenant à chaque année soient à l'avenir distinctes et séparées, » ils remettront les deniers à celui des gardes qui était en exercice dans l'année sur laquelle seront imputables les fonds par eux reçus; « afin de maintenir en tout temps une balance exacte entre les revenus et les dépenses ordinaires, » les gardes du Trésor rendront, dans des chapitres distincts, compte des recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires. Toutefois les rentes et charges qui se prélèvent sur certains revenus continueront d'être acquittées comme par le passé.

Les prescriptions qui précèdent avaient manifestement pour but de compléter celles adoptées en 1778. Elles se proposaient de faciliter la surveillance du Trésor sur les différentes caisses de l'État, d'empêcher toute confusion, d'une part, entre les recettes et dépenses propres aux différentes années, de l'autre, entre les recettes et dépenses normales et celles n'ayant qu'une origine exceptionnelle, enfin de raffermir l'autorité du contrôleur général des finances sur les nombreux agents chargés des encaissements et des paiements. Rien de mieux, mais à y regarder de près, on reconnait pourtant qu'elles ne remédiaient que

bien faiblement au mal signalé dans le préambule de la déclaration royale.

A quoi servait de se plaindre publiquement de ce que le détail des recettes et des dépenses de l'État n'était pas exactement connu du chef du département des finances, de ce que toutes les impositions n'étaient pas versées au Trésor, de ce que les opérations des comptables n'étaient vérifiées que tardivement par les Chambres des comptes, du moment qu'on laissait subsister tous ces vices de la comptabilité? La déclaration du 17 octobre 1779 constatait ces faits, elle les regrettait, mais elle ne contenait aucun article de nature à en prévenir la continuation. Elle n'avait en somme d'autre portée que d'améliorer la tenue des écritures des comptables, et elle ne procurait pas au Trésor le moyen d'être renseigné plus vite et plus complètement qu'auparavant. Tant qu'on ne se décidait pas à substituer, dans l'organisation du Trésor, l'unité à la division, et à transformer les trésoriers et receveurs d'une foule de services en comptables subordonnés au contrôleur général; tant que l'on conservait l'indépendance de la caisse des ponts et chaussées, de celle des bâtiments du roi, de celle des monnaies, de celle des revenus casuels, de celle du marc d'or, de celle des écoles royales militaires, de celle de l'Hôtel des Invalides, de celle du régiment des gardes suisses, de celle des charges assignées sur les fermes, de celle des rentes sur l'Hôtel de Ville ou sur les revenus des pays d'États, etc., etc., il était impossible que la confusion ne persistât pas. Après les mesures prises en 1778 et 1779, le Trésor royal allait continuer à ne pas encaisser la totalité des recettes de l'État, car la plupart des caisses ci-dessus énumérées avaient des fonds qui leur étaient spécialement affectés, et à ne connaître beaucoup de dépenses qu'après leur accomplissement.

Enfin un grave défaut des injonctions contenues dans la déclaration de 1779, c'est qu'elles ne devaient avoir

une certaine efficacité, que si l'administration centrale tenait rigoureusement la main à leur exécution. Or, sous l'ancien régime, il s'en fallait que la subordination administrative fût aussi ferme qu'aujourd'hui. De même que les ordres arrivaient plus lentement, l'obéissance était plus lâche; les fonctionnaires n'étaient pas soumis à une constante inspection de la part de leurs chefs, rien ne les excitait à faire preuve de zèle et ils n'avaient guère à craindre de punition s'ils se montraient négligents. Propriétaires de leurs charges, qu'ils avaient acquises à prix d'argent et qu'ils transmettaient librement, ils se sentaient plus d'indépendance que n'en ont des employés nommés et révocables par le gouvernement; ils étaient en conséquence disposés à suivre la routine à laquelle ils étaient habitués, et à opposer la force d'inertie aux innovations imaginées par le directeur général des finances. La difficulté pour celui-ci ne consistait donc point à leur ordonner de tenir certains registres et de rendre leurs comptes suivant certaines formes, mais à obtenir qu'ils obtempérassent aux ordres reçus. Peut-être Necker aurait-il, à force de fermeté, atteint ce résultat s'il fût resté au pouvoir; mais ses successeurs n'y parvinrent pas, et dans quelques années Calonne devait dénoncer aux Notables les imperfections de la comptabilité publique, avec non moins de vivacité que les préambules des déclarations de 1778 et de 1779[1].

Le préambule d'une autre déclaration, promulguée le 3 mars 1781, révèle d'ailleurs le relâchement avec lequel les règlements financiers étaient observés par les comptables. Un ancien édit d'août 1669 enjoignait aux receveurs et payeurs chargés du maniement des deniers publics, de

[1] L'*Encyclopédie méthodique* raconte (t. III, au mot *Trésorier*) qu'en 1786, un garde du Trésor royal n'avait pas encore rendu son compte pour 1773, et qu'en 1787 le dernier compte apuré du trésorier de la marine remontait à 1771. Rien ne montre mieux à quel point les réformes introduites par Necker, dans la comptabilité, produisirent peu d'effet.

transmettre à date fixe au contrôle général des finances les états au vrai des sommes par eux touchées et soldées. On appelait états au vrai les relevés des recettes et dépenses afférentes aux exercices expirés ; ils étaient classés et récapitulés dans les bureaux du contrôle général, et servaient de base au relevé d'ensemble, ou état au vrai applicable à la totalité des recettes et dépenses de l'État, que dressait ensuite le chef de ce département ministériel. Mais depuis longtemps l'envoi des états partiels n'était effectué par les comptables qu'avec une extrême négligence ; les uns ne parvenaient à l'administration centrale qu'après de longs retards, les autres ne lui étaient adressés que dans une forme incomplète. Necker voulut corriger ces abus par la déclaration du 3 mars 1781 ; suivant sa coutume il les signala dans le préambule, et il adopta diverses dispositions afin d'y mettre un terme à l'avenir. Il espérait ainsi rendre plus prompt et plus exact le travail fort délicat consistant à établir, pour chaque exercice, l'état au vrai des recettes et dépenses publiques en France. Mais l'ancienne monarchie devait sombrer avant que cette espérance ne se réalisât. Les mesures prises en 1781, en supposant qu'elles aient, à partir de cette date, apporté au Trésor des éléments d'appréciation plus complets, n'ont pas réagi sur le passé. Or, la vérification des comptes annuels était si arriérée, ainsi que nous l'avons signalé au chapitre III, que l'état au vrai de 1774 n'a été arrêté qu'au mois d'août 1787 ; ceux de 1775 à 1780 n'ont été vérifiés et approuvés par le Conseil des finances qu'en 1788, et les états au vrai de 1781 à 1785 n'ont été dressés qu'en projet par le bureau du contrôle général ; le Conseil n'avait pas encore pu en délibérer et les revêtir de son visa lorsque survint la révolution.

Si louable qu'en fût le but, les réformes apportées par Necker dans les procédés de la comptabilité publique n'ont produit, en résumé, que de médiocres résultats [1], et elles

[1] La comptabilité de l'État n'était pas la seule qui laissât à désirer et

n'ont guère servi qu'à fournir aux Français des motifs de vanter de confiance ses talents administratifs, en même temps qu'à répandre l'opinion que la connaissance des finances était ardue et en quelque sorte inaccessible au vulgaire, que l'organisation du système financier fonctionnait mal, et qu'il y avait de grands perfectionnements à y apporter.

En une autre matière, Necker opéra des réformes dont l'opinion publique lui sut gré, parce que le besoin en était vivement senti. Si leur efficacité fut médiocre, elles eurent du moins le mérite de sanctionner quelques règles qui ont survécu à l'ancienne législation.

II

De toutes les dépenses de l'État, celle qui donnait lieu aux abus les plus criants et les plus nombreux était le service des pensions. Les abus dérivaient d'une même source : l'arbitraire. D'une part, la durée du temps passé dans les fonctions publiques, les blessures et les infirmités ne constituaient pas de droit à pension, et ceux qui servaient la France, dans le militaire aussi bien que dans le civil, n'étaient jamais sûrs d'obtenir une allocation qui les mettrait ou qui mettrait leurs veuves à l'abri du besoin. D'autre

qui eût besoin d'être rendue à la fois plus simple et plus claire. Mollien raconte que celle de la ferme générale était si compliquée, que la ferme « ne pouvait rendre un compte complet de sa situation et de l'ensemble des produits de chaque nature d'impôts qu'à deux ou trois ans de date ; elle ne connaissait, elle ne reproduisait que dans le cours de la quatrième année du bail, le résultat des recouvrements faits pendant la première. » (*Mém. d'un ministre du Trésor*, I, 101.) Personne avant 1789, Necker, pas plus que les fermiers généraux, n'a évidemment eu l'idée des procédés qui permettent maintenant la prompte et sûre justification des dépenses et des recettes.

part, les pensions étaient accordées sans règles fixes, et suivant ce que décidait la faveur ; les unes, et elles constituaient l'immense majorité, étaient fort modiques, à peine suffisantes pour empêcher de mourir de faim ; les autres, concédées d'ordinaire à de grands personnages, dépensant d'autant plus qu'ils avaient de plus gros revenus, atteignaient des taux élevés et ne correspondaient aucunement à des services rendus à l'État.

Que si l'on recherche la cause d'inégalités aussi injustes, elle est facile à indiquer. Cette cause provenait de la confusion qui, sous l'ancien régime, a toujours existé entre le Trésor public proprement dit et le Trésor du roi. Alors, en effet, les ressources destinées à assurer la marche de l'administration et celles nécessaires à l'entretien de la dignité royale étaient confondues ; les dépenses d'intérêt général et celles particulières à la maison du monarque n'étaient l'objet d'aucune distinction ; la totalité des recettes était censée appartenir au roi, qui devait faire face à l'ensemble des dépenses avec l'argent versé dans ses caisses par ses sujets. Il faisait de cet argent l'emploi qu'il voulait, le répartissait à son gré entre ses propres besoins et ceux du royaume, et enfin il était libre d'augmenter ou de réduire, suivant les années, le montant des différentes natures de dépenses. Avec un semblable système, on avait été logiquement conduit à admettre que les pensions n'avaient que le caractère de grâces pécuniaires, et qu'en cette qualité elles dépendaient uniquement de la munificence royale. On les considérait comme constituant des dons ou des secours obtenus à titre gracieux ; donc le roi était le maître de fixer discrétionnairement leur quotité, d'en faire profiter qui bon lui semblait, et d'en diminuer la charge lorsqu'elle devenait trop lourde pour ses finances. Cette manière de comprendre la nature des pensions avait eu de déplorables résultats. Elle avait permis d'en refuser, ou du moins de n'en accorder que de très minimes, à de modestes fonc-

tionnaires et à de vieux militaires dépourvus d'appui en haut lieu; de réserver pour les courtisans, pour les protégés des ministres et pour les proches des gens en place, les plus importantes, alors même qu'elles n'étaient pas méritées ; de grossir à certains moments le chiffre des pensions, lorsque le contrôleur général manquait de fermeté dans la défense des fonds du Trésor; d'amener par suite de l'embarras et des retards dans le paiement des sommes affectées aux pensionnaires, et de forcer en quelque sorte le gouvernement, quand il se sentait par trop obéré, à prononcer des réductions soudaines d'arrérages.

Des faveurs injustifiées avaient fini par devenir des usages; ainsi les ministres, en quittant le pouvoir, recevaient des pensions qui n'étaient généralement pas inférieures à 50,000 livres, leurs veuves en touchaient de 30,000 livres, leurs filles étaient pensionnées de 4,000 à 10,000 livres. Les premiers présidents des parlements et des autres cours souveraines, les procureurs généraux de ces compagnies, les maréchaux et la plupart des possesseurs de grandes charges, soit à la cour, soit dans l'administration, cumulaient, avec leurs raitements, de riches pensions, qui étaient comme un accessoire de leurs grades et dignités. On trouvait naturel que des personnes qui n'avaient à aucun titre droit aux générosités du roi, reçussent une pension en considération des services d'un père, d'un oncle, d'un parent, et que beaucoup de pensions fussent reversibles sur la tête des enfants, jusqu'au dernier survivant d'entre eux[1].

Quant aux motifs qui décidaient de la concession des pensions, ils étaient des plus variés. Sans doute, la plupart étaient données à d'anciens officiers, à d'anciens magistrats ou autres agents civils qui les avaient bien gagnées par l'éclat

[1] Dans son discours sur les pensions, prononcé le 2 juillet 1790 devant l'Assemblée constituante, Camus cite une demoiselle de Moulde qui obtint, à quatorze ans, une pension de 4,000 livres reversible à sa postérité.

ou la longue durée de leurs services ; mais un grand nombre n'étaient dues qu'à la brigue et au caprice. Les solliciteurs invoquaient leur dévouement au roi, rappelaient les preuves qu'ils en avaient données, les dépenses dans lesquelles son service, qui n'était souvent que le séjour à la cour, les avait entraînés ; ou bien ils dévoilaient l'énormité de leurs dettes, une perte survenue dans leur revenu, leur embarras, soit pour soutenir leur rang, soit pour doter leurs enfants ; et le roi, chef de la noblesse, premier seigneur du royaume, ayant à sa disposition la fortune du pays, venait à leur secours par une libéralité annuelle.

Cette libéralité, on l'appelait une pension, mais elle n'avait aucun rapport avec le genre de dépense que nous désignons du même nom. Les pensions résultent aujourd'hui d'un contrat qui est conclu entre l'État et ceux qui entrent dans les fonctions militaires ou civiles ; l'État s'engage à leur payer, au bout d'un certain temps ou bien dans des conditions déterminées d'infirmités ou de blessures, une pension dont le taux est calculé suivant telle ou telle base, et qui est comme une prolongation du traitement d'activité. Il n'y a donc pas de place à la faveur, et quand le gouvernement estime qu'une situation exceptionnelle est de nature à justifier l'allocation d'une pension, en dehors des conditions prévues par la loi, il est obligé de s'adresser au pouvoir législatif. Au contraire, sous l'ancienne monarchie, il usait d'un pouvoir absolu, en accordant ou refusant des pensions, et comme les unes étaient la récompense de services rendus à l'État, que les autres étaient simplement le prix de recommandations pressantes, il est vrai de dire que le mot de pension s'appliquait alors à deux catégories très différentes de grâces pécuniaires. Y a-t-il en effet une analogie quelconque, sauf celle d'émarger au budget, entre un de nos retraités modernes et la marquise du Deffand, qui avait obtenu en 1763, à la sollicitation de la reine, une pension de 6,000 livres, pension dont elle-même explique

ainsi l'origine : « Cette princesse l'honorait de sa protection, en considération de feu sa tante la duchesse de Luynes, dont les services assidus, le respectueux attachement, l'absolu dévouement avaient mérité de Sa Majesté ses bontés, son amitié et sa reconnaissance[1]. » De même, rangerait-on maintenant parmi les pensionnaires de l'État des écrivains qui viendraient à être pourvus, en récompense de leurs ouvrages, de gratifications annuelles prélevées sur les fonds du Trésor? Evidemment non ; mais sous Louis XVI, l'abbé Morellet, qui avait obtenu une pension de 2,000 livres pour avoir composé un volume contre les privilèges commerciaux de la Compagnie des Indes, et Champfort, auquel ses succès littéraires avaient valu plusieurs pensions représentant quelques milliers de livres par an, figuraient, en compagnie d'une foule d'autres littérateurs, au nombre des pensionnaires du roi[2].

L'arbitraire qui présidait à la concession des pensions laissait le Trésor sans autre protection que la fermeté du contrôleur général. Quand un ministre comme Turgot dirigeait les finances, il s'opposait aux faveurs imméritées, au risque de soulever contre lui de violentes inimitiés. Mais lorsque le contrôle général était occupé par un homme faible, des grâces multipliées venaient grever le Trésor. Ainsi, une lettre du comte de Mercy, en date du 17 septembre 1776, permet de juger de ce qui se passait sous le ministère de M. de Clugny : « Mme de Lamballe cause embarras et dépense pour les logements de Versailles, Compiègne et Fontainebleau ; mais le plus grand des inconvénients, ce sont les grâces que cette surintendante fait accorder. On en cite déjà de remarquables : 40,000 livres de pension à son frère (le prince Eugène de Carignan), et 14,000 livres d'appointements comme colonel, quoique les

[1] *Corresp. de la marquise du Deffand*, II, 30.
[2] *Mémoires de Morellet*, I, 179, 394.

appointements des colonels ne soient que de 4,000 livres... On a donné 50,000 livres de pension à Mme la comtesse de la Marche, quoique cette pension ne fût d'usage que pour les princesses du sang veuves : Mme de Lamballe s'en mêlait... On a donné 40,000 livres de pension à M. le chevalier de Luxembourg... Une pension beaucoup moins forte (elle n'est que de 6,000 livres) a fait bien plus de bruit et de scandale. On a donné cette pension à Mme d'Andlau, jadis sous-gouvernante de Mme Adélaïde, et chassée et exilée pour avoir prêté un livre infâme à cette princesse. On a été révolté de voir gratifier cette dame, qui n'a aucun titre et qui serait oubliée sans la cause de sa disgrâce... Cette pension a été accordée à la demande de Mme de Polignac, nièce et amie intime de Mme d'Andlau, et favorite de la reine [1]. »

Le gouvernement, qui n'accordait que trop souvent des pensions dans des conditions analogues à celles rapportées par Mercy, ne se considérait pas comme lié par les engagements qu'il avait pris. Aussi, avait-il eu plusieurs fois recours à des mesures arbitraires, afin d'alléger la dépense qu'entraînait le paiement des pensions. Au début du règne de Louis XV, une déclaration royale du 30 janvier 1717, avait posé en principe que « les pensions accordées par le roi s'éteignaient à son décès de plein droit ; » puis une autre déclaration, du mois d'août de la même année, avait réduit d'un cinquième les pensions de 600 à 5,000 livres, d'un quart celles de 5 à 6,000, d'un tiers celles de 6 à 10,000 livres, etc. ; seules, les pensions inférieures à 600 livres avaient été maintenues intactes. Quelques années plus tard, une nouvelle réduction fut ordonnée par une déclaration du 20 novembre 1725. En 1759, le contrôleur général Silhouette, pressé par les difficultés financières sous le poids desquelles il ne tarda pas à succomber, fit

[1] *Corresp. de Marie-Thérèse et du comte de Mercy*, II, 496.

signer une déclaration en date du 17 avril, par laquelle le roi, instruit que beaucoup de grâces et de pensions avaient été obtenues sans causes légitimes, fort de « sa tendresse pour ses sujets » et invoquant « les droits de la couronne », prescrivait la revision de toutes les pensions, à l'exception de celles de moins de 600 livres, accordées à des militaires et à des marins ou à leurs veuves. Cette exception était parfaitement légitime, mais une disposition qui l'était moins, étant donné qu'on voulait diminuer les charges du Trésor, exempta également de la revision les pensions des princes, celles de la maison du roi, et celles des cours supérieures ; tant il était difficile alors de toucher aux gros abus! Les ministres qui réduisaient les sommes touchées par les pensionnaires du roi, ne se proposaient au surplus que de procurer aux finances un soulagement momentané, et ils ne cherchaient guère à prendre des garanties pour l'avenir. Ainsi, le premier président de la Cour des comptes, M. de Nicolaÿ, ayant proposé à Silhouette de soumettre à l'enregistrement de la Cour les dons supérieurs à 3,000 livres, en lui faisant observer que c'était « la précaution la plus sûre pour épargner au roi des importunités de la part de ceux qui prévoient que leurs succès seraient arrêtés par les soins d'une compagnie qui mettrait sous les yeux de Sa Majesté la surprise faite à sa religion, » le contrôleur général repoussa ce sage avis[1]. Peut-être craignait-il que les observations de la Cour des comptes ne devinssent gênantes pour lui-même et pour ses successeurs. En tout cas, au moment même où par ses ordres l'on procédait à la revision des pensions, il s'en fit attribuer par le roi une de 60,000 livres, dont 20,000 reversibles sur la tête de sa femme[2].

L'abbé Terray n'était pas homme à éprouver plus de

[1] *Silhouette et les derniers fermiers généraux*, par Pierre Clément, 45.
[2] *Id.* 72.

scrupules qu'on n'en avait montrés avant lui. Il diminua donc, en vertu d'un arrêt du Conseil du 29 janvier 1770, toutes les pensions supérieures à 600 livres, et il leur appliqua des réductions de 15, 20, 25, 30 p. 100, suivant leur taux. De plus, le paiement de trois années d'arrérages se trouvant en retard, il décida que les arrérages arriérés seraient réduits dans la même proportion. Il espérait réaliser de la sorte une économie annuelle de 1,800,000 livres; mais « les pensionnaires en crédit trouvaient toujours quelques compensations sous une autre forme, ou même se faisaient purement et simplement exempter de la retenue, comme on le voit par les lettres patentes accordées au duc d'Orléans le 24 mars 1773, qui supprimaient en sa faveur la retenue des trois dixièmes sur une pension de 150,000 livres dont il jouissait[1]. » Après avoir soulagé le Trésor en restreignant les revenus des pensionnaires, Terray était du reste tout disposé à augmenter le nombre de ces pensionnaires par la concession de nouvelles faveurs. C'est ce qui résulte du récit fait par Mme du Deffand de ce qui lui arriva après l'arrêt du 29 janvier. Cet arrêt lui enlevait 1,800 livres par an sur une pension de 6,000 livres, et un ami de la marquise était allé immédiatement réclamer auprès de Terray. « Le contrôleur général, raconte-t-elle à Walpole, a répondu qu'il me connaissait, qu'il serait fort aise de m'obliger, mais qu'il s'était imposé la loi de ne faire aucune exception ; que tout ce qu'il pouvait faire, c'etait de lui indiquer le moyen de réparer ma perte ; qu'il fallait que je tâchasse d'obtenir une grâce nouvelle ; que si M. de Choiseul ou quelqu'autre la demandait pour moi, loin de s'y opposer, il concourrait de tout son pouvoir à me la faire obtenir[2]. » Nous n'aurions pas reproduit ce récit, s'il ne révélait d'une façon saisissante un des scandales des réductions d'arrérages imposées aux porteurs de brevets. Non

[1] Clamageran, *Hist. de l'impôt en France*, III, 415.
[2] *Corresp. de Mme du Deffand*, II, 31.

seulement elles les privaient inopinément d'une partie des ressources sur lesquelles ils comptaient, et qui pour beaucoup d'entre eux étaient leur principal moyen d'existence; mais elles n'étaient définitives que pour les pensionnoires les moins protégés; les autres savaient s'en faire indemniser. Les libéralités royales se multipliaient d'autant plus que le poids des générosités antérieures était momentanément diminué, et bientôt l'économie qui aurait dû résulter des retenues avait disparu.

Des manques de foi comme ceux qu'on vient de lire ne paraîtraient pas seulement déloyaux en notre siècle; ils ébranleraient en outre le crédit de l'État, parce que les pensions de retraites forment une partie de la dette publique et qu'elles sont aussi sacrées que celle-ci. Au contraire, les procédés de Silhouette et de Terray ne présentaient pas au siècle dernier autant de gravité. Ceux qui avaient à en souffrir ne manquaient pas de se plaindre, mais le public trouvait légitime que le roi supprimât une partie des libéralités qu'il servait, plutôt que d'accroître les impôts, ou de laisser en souffrance des services plus utiles. Toutefois, nous l'avons déjà indiqué, les opérations destinées à alléger la dépense des pensions avaient le grand défaut de n'en diminuer la charge que momentanément ; les abus reparaissaient vite et les nouvelles concessions ne tardaient pas à reporter le montant de la dépense au delà de ce qu'elle était avant les réductions. Ainsi cette dépense, qui en 1716 ne dépassait pas 3 millions et demi, atteignait 6 millions en 1734, et excédait 11 millions en 1756. Quelques grosses pensions auraient même dû être ajoutées à ces chiffres ; elles figuraient à part dans les écritures du Trésor et n'étaient portées que sur des états de comptant.

Afin de réaliser des économies, la déclaration du 17 avril 1759 avait décidé qu'il ne serait à l'avenir accordé de nouvelles pensions que jusqu'à concurrence de la moitié

des extinctions annuelles, jusqu'au jour où le total des pensions serait ramené à 3 millions, non compris un fonds de 1 million réservé pour la récompense de services exceptionnels. Ces prescriptions ne furent pas observées. A la vérité, il ne fut payé par le Trésor aux pensionnaires que 8,600,000 livres en 1763 et 10,400,000 livres en 1774 ; mais depuis 1760, conformément à une proposition du duc de Choiseul, on avait pris l'habitude d'assigner sur l'ordinaire et l'extraordinaire des guerres, c'est-à-dire sur les fonds consacrés aux dépenses militaires, la plupart des pensions allouées aux généraux et autres officiers ; de telle sorte que Turgot, ayant fait dresser en 1775 des états sur lesquels furent portées toutes les sommes acquittées dans les différents départements ministériels au profit de titulaires de pensions, il fut établi que ces sommes atteignaient 15,600,000 livres. En 1776 elles montaient à 16 millions et demi. Alors, comme aujourd'hui, l'accroissement du chiffre des pensions était donc continu et menaçait les finances d'un danger sérieux [1].

Ce danger ne pouvait manquer d'attirer l'attention de Necker. En effet, dès qu'il fut arrivé aux affaires, il se préoccupa d'y parer. Ses idées furent vite arrêtées, et il adopta un plan consistant à respecter les pensions existantes, mais en même temps à empêcher la concession de faveurs aussi nombreuses que par le passé. Il allait par cela même s'exposer à une foule d'attaques : aussi crut-il prudent de commencer par rassurer et par s'attacher l'influente clientèle des pensionnaires du roi. A cet effet il ne se contenta pas de faire connaître qu'il leur paierait exactement leurs arrérages ; il décida en outre qu'une somme de 500,000 livres servirait à la liquidation des pensions arriérées. Il posa

[1] Les chiffres cités ci-dessus sont extraits de l'*Histoire de l'impôt en France*, par Clamageran, III, et des discours prononcés devant l'Assemblée nationale, le 4 janvier et le 2 juillet 1790, par les députés Lancy et Camus.

ensuite, dans une déclaration royale du 7 janvier 1779, des principes qui ont toujours été respectés depuis, à savoir, que les pensions sont incessibles et insaisissables, et que les arrérages non réclamés se prescrivent par trois ans.

D'autre part, afin de restreindre l'étendue des grâces, il prit les mesures suivantes. Il lui parut tout d'abord nécessaire de renfermer les pensions nouvelles dans la limite des pensions qui viendraient annuellement à s'éteindre, et de prescrire que le Trésor serait seul chargé de leur paiement. En conséquence, intervint, le 22 décembre 1776, un règlement dont le préambule explique l'objet : « Sa Majesté se propose de renvoyer à une seule époque de l'année la distribution des grâces pécuniaires; elle pourra découvrir ainsi toute l'étendue des demandes, et en rassemblant sous ses yeux la somme des différentes extinctions, elle pourra remplir le dessein qu'elle a formé de n'en appliquer qu'une partie à la distribution des grâces nouvelles, afin de ramener insensiblement cet objet de dépense à une mesure convenable. » Puis le préambule expose les abus qui résultent de l'habitude d'assigner l'acquittement des pensions sur les fonds de plusieurs caisses différentes, ce qui empêche le contrôleur général de savoir exactement le montant des libéralités auxquelles le roi s'est engagé ; les inconvénients qu'offrent pour les titulaires de brevets les retards dans les paiements, ainsi que l'obligation de subir des retenues, retards et retenues qui ont pour cause la difficulté où est l'État de faire honneur à des pensions dont le chiffre total dépasse l'importance des crédits qu'il peut leur consacrer; enfin les vices du procédé d'après lequel des faveurs, souvent considérables, étaient dissimulées sous le nom de parts dans les bénéfices des fermes générales et des principaux marchés passés avec les fournisseurs des grands services de l'État. Par suite, l'arrêt de 1776 dispose qu'il ne sera plus accordé de pensions qu'au mois de décembre, que pour leur concession il sera tenu compte des

extinctions, qu'elles ne seront imputées que sur le Trésor royal, quelles ne seront pas sujettes à retenue, qu'elles se paieront au bout de l'année, et qu'il ne sera plus attribué d'intérêts dans les affaires de finances. Deux ans plus tard, des lettres patentes du 8 novembre 1778 ordonnèrent de centraliser dans les bureaux du contrôle général les rapports et pièces concernant la liquidation des pensions, et de dresser chaque année le tableau des pensions nouvellement consenties et celui des pensions éteintes, renseignements indispensables au contrôleur général, pour qu'il pût s'opposer à ce que les premières dépassassent les secondes.

Les innovations introduites par Necker dans la matière des pensions étaient si judicieuses que le législateur de 1790 se les est appropriées, et qu'elles ont passé dans les lois modernes. Peut-on dire cependant qu'elles aient apporté un remède sérieux à la situation antérieure? Qu'elles étaient combinées de façon à tarir la source des abus dont souffraient de ce chef les finances publiques ? Nullement. Tout le mal venait en effet, nous l'avons démontré plus haut, de ce que les pensions étaient considérées comme de pures faveurs, dépendant du bon vouloir et de l'appréciation discrétionnaire du gouvernement. On en concluait qu'elles pouvaient être accordées dans les circonstances les plus variées, pour les motifs les plus divers, quel que fût l'âge du titulaire, alors même qu'il n'aurait pas rendu personnellement de services à l'État, et à des taux éminemment variables, sans aucun rapport avec les mérites réels de celui qui obtenait pension. La vraie réforme à réaliser aurait donc consisté à changer le caractère des pensions, et à poser des règles pour leur concession. Mais la nécessité d'apporter une aussi grave restriction à l'arbitraire gouvernemental ne se présenta pas à l'esprit de Necker, ou bien elle effraya sa timidité, et il était réservé à l'Assemblée constituante de declarer que « les seuls services qu'il convient de récompenser sont ceux qui intéressent la société entière, » de fixer des

conditions d'âge et de durée de services, d'interdire toute clause de reversibilité, de prohiber le cumul, soit de plusieurs pensions, soit d'une pension et d'un traitement d'activité, enfin de soumettre le taux des pensions à un maximum [1].

Faute d'avoir adopté des dispositions analogues, Necker ne réussit point à arrêter la progression de la dépense des pensions. Il résistait énergiquement aux sollicitations, et il fit échouer une foule de demandes; mais il avait fréquemment la main forcée. La guerre que la France soutenait alors contre l'Angleterre fut d'ailleurs une occasion très légitime de grâces à accorder aux officiers de nos armées de terre et de mer. Bref, quand il prit le pouvoir, nous avons vu que le total des pensions montait à 16 millions et demi. Or, en 1781, année où il quitta le ministère, les paiements effectifs faits aux pensionnaires atteignirent 23,814,988 livres [2]. En cinq ans, c'était une augmentation de plus de 7 millions, autrement dit un accroissement de 45 p. 100 dans la charge des pensions. En dépit de ses bonnes intentions et des améliorations d'ordre secondaire qu'il fit adopter, Necker ne remplit donc pas son programme, et tel qu'il le transmit à ses successeurs, le service des pensions était beaucoup plus obéré que lorsqu'il l'avait reçu.

[1] Voir la loi du 22 août 1790.

[2] Voir le discours du député Camus du 2 décembre 1790. — Cette somme de 23,800,000 livres ne représente même pas toute la dépense que le service intégral des pensions aurait imposée à l'Etat, s'il n'y avait pas eu de retard dans les paiements. En effet, dans son Compte rendu, Necker expose qu'il a entrepris des recherches afin de « connaître l'étendue des grâces viagères, connues sous le nom de pensions, gratifications annuelles, appointements conservés, subsistances, et plusieurs autres dénominations encore. » Puis il ajoute : « Votre Majesté elle-même a été surprise d'apprendre que ces différentes grâces formaient actuellement une charge annuelle pour ses finances d'environ 28 millions... Si la condition d'être méritées par des services anciens et distingués servait toujours de règle dans la concession des grâces, la dépense n'en serait jamais grande; mais lorsque les pensions sont un objet de faveur, les limites en sont inconnues. »

CHAPITRE XI

I. Malgré l'impopularité dont était entaché le système d'impôts, Necker se propose de le maintenir tel quel pendant la durée de la guerre d'Amérique. — Il songe à améliorer le régime de la gabelle. — Inégalité des droits de gabelle, suivant les provinces. — Contrebande du sel. — Poursuites et saisies. — Dispositions rigoureuses des règlements concernant l'achat et l'emploi du sel. — Motifs qui ont empêché Necker d'atténuer et de généraliser les droits de gabelle. — II. Il se décide à perfectionner l'impôt des vingtièmes. — Cet impôt était une taxe sur les revenus. — Sa création en 1710 sous le nom de dixième; scrupules que son caractère de généralité excite dans l'esprit de Louis XIV. — Colères soulevées par l'arbitaire de sa perception; abonnements; rachat par l'ordre du clergé. — Son remplacement en 1725 par le cinquantième; son rétablissement en 1733, puis en 1741. — Mécontentements constants suscités par cet impôt; son remplacement en 1749 par le vingtième. — Création d'un second vingtième en 1756. — Remontrances de la cour des Aides en 1756. — Abrogation de la permanence des rôles des vingtièmes en 1771. — Critiques de la Cour des aides en 1775 contre la clandestinité des rôles. — Un arrêt du Conseil, en date du 2 novembre 1777, supprime les vingtièmes d'industrie dans les campagnes et facilite les réclamations. — Montant de l'impôt. — III. Pourquoi Necker veut modifier la législation sur la taille. — Brevet annuel de la taille et répartition de cet impôt entre les provinces, les élections et les paroisses. — Privilège des taxes d'office. — Inégale répartition de la taille. — Exemptions fort nombreuses; l'assujétissement à la taille est un signe de roture. — Taille réelle, mixte et personnelle. — Réglementation des exemptions par l'édit de juillet 1766 et critiques de la Cour des aides, qui affirme le droit de la noblesse et du clergé de ne point payer la taille. — Injustices commises par les collecteurs dans la répartition individuelle. — Difficultés et périls de la tâche imposée aux collecteurs. — Cadastre dans plusieurs provinces. — Efforts de Turgot pour améliorer l'assiette de la taille dans le Limousin. — Perfectionnements introduits en Champagne, en Auvergne, dans l'Ile-de-France.

— Une déclaration de 1778 facilite les réclamations. — Au lieu de remplacer les collecteurs par des agents spéciaux, Necker laisse subsister la collecte dans les campagnes. — Il fait rendre, n 1780, une déclaration royale portant que la taille ne pourra, à l'avenir, être accrue qu'en vertu d'un édit enregistré. — Elle est accueillie avec faveur, quoiqu'elle ait en fait peu de portée.

I

Lorsqu'il se fit donner la direction des finances du roi, Necker n'ignorait pas les sentiments de haine que l'immense majorité des contribuables nourrissait pour les impôts existants. Ils étaient si mal établis, et surtout si inégalement répartis, que leur poids paraissait écrasant à ceux sur lesquels il retombait. Ils n'avaient pourtant pas empêché la richesse publique de se développer depuis un demi-siècle : la progression des baux consentis par les fermiers généraux en est une preuve certaine. Le montant des baux s'était élevé, non seulement parce que les droits avaient été accrus, mais aussi parce que le commerce et l'industrie avaient pris plus d'activité, en grande partie grâce à la construction de nombreuses routes entreprises par ordre de Trudaine. Les Français étaient donc devenus moins misérables, mais par contre ils étaient moins tolérants que par le passé, et ils supportaient impatiemment des injustices qu'autrefois ils ressentaient à peine. Sous l'influence de l'esprit philosophique, ils s'étaient habitués à raisonner, à comparer, à rechercher l'origine des choses, à critiquer ce qui existait, à aspirer vers une sorte d'idéal où auraient été inconnues les imperfections humaines. Les ouvrages des économistes étaient venus attirer leur attention sur les vices du système des impositions, et bientôt elles avaient toutes paru odieuses, non seulement au peuple, mais aux classes aristocratiques et bourgeoises. Les réformes tentées par

Turgot, et encore plus que ces réformes, le langage qu'il avait tenu pour les justifier, avaient partout répandu l'opinion qu'il était urgent de faire subir aux impôts un complet remaniement.

Aussi, lorsque Necker devint ministre, l'opinion générale était qu'il travaillerait à cette grande œuvre. Mais au contraire il n'en fit rien, et, chose remarquable, personne ne lui en voulut. La France se trouvant entraînée dans une guerre contre l'Angleterre, et cette guerre étant populaire, chacun comprit que le moment n'était pas propice pour réaliser des expériences financières et dégrever les contribuables. Par patriotisme ceux-ci payèrent sans se plaindre les taxes accoutumées, et ils comprirent que le directeur général des finances devait attendre le rétablissement de la paix avant de songer à diminuer leurs charges.

Celui-ci prit pour règle le maintien des impositions, telles qu'elles existaient. Il y en avait une pourtant qui était tellement vicieuse qu'il en fit l'objet d'une étude, afin de voir s'il ne serait pas possible de l'améliorer: cette imposition était la gabelle. Quant à la supprimer, il n'y fallait pas songer, car elle rapportait au roi plus de 50 millions. Son abolition aurait entraîné, à titre de compensation, soit l'établissement d'une taxe nouvelle, soit l'accroissement de quelques-unes des impositions existantes. Or, comment inventer une taxe qui n'eût pas de graves inconvénients, et parmi les droits en vigueur en était-il un seul qui pût équitablement supporter une surélévation? Au surplus, le sel étant un objet de consommation générale, il formait par cela même une excellente matière à impôt. Ces diverses considérations, que Necker a développées plus tard dans le second volume de son traité sur l'*Administration des Finances de la France*, le déterminèrent à rechercher s'il n'y aurait pas moyen de corriger quelques-uns des défauts de la gabelle et de la rendre plus supportable, sans priver le Trésor d'une abondante source de revenus.

De tous les impôts de l'ancien régime, celui sur le sel était le plus injustement réparti. Au point de vue de sa perception, la France était divisée en provinces de grandes gabelles, provinces de petites gabelles, provinces de salines, provinces franches, provinces rédimées et pays de quart-bouillon. Les premières comprenaient l'Ile de France, l'Orléanais, le Perche, le Maine, l'Anjou, la Touraine, le Berri, le Bourbonnais, la Bourgogne, la Champagne, la Picardie et presque toute la Normandie. Elles comptaient environ huit millions d'habitants, soit le tiers de la population du royaume. Les secondes comprenaient le Roussillon, le Languedoc, la Provence, le Dauphiné, le Rouergue, le Forez, le Beaujolais, le Lyonnais, le Mâconnais, le Bugey, la Bresse et une petite partie de l'Auvergne; leur population montait à environ quatre millions et demi d'habitants. Les provinces de salines, avec deux millions d'âmes, étaient formées de la Franche-Comté, de la Lorraine, de l'Alsace, du Rhételois, du Barois et du Clermontois. Les pays rédimés, ainsi nommés parce qu'ils s'étaient jadis rachetés de la gabelle moyennant une somme d'argent une fois payée, avaient une population de quatre millions et demi ; le Poitou, l'Aunis, la Saintonge, l'Angoumois, le Limousin, et la plus grande partie du Périgord, de l'Auvergne, du Quercy, de la Guienne, du comté de Foix et du Bigorre composaient les pays rédimés. La population des provinces franches approchait de cinq millions d'âmes, et ces provinces, dans lesquelles la gabelle n'avait jamais été établie, étaient la Bretagne, l'Artois, la Flandre, le Hainaut, le Boulonnais, le Calaisis, la principauté de Sedan, le Béarn et la basse-Navarre. Enfin le pays de quart-bouillon, peuplé d'un demi-million d'habitants, comprenait une portion restreinte de la Normandie.

Cette simple énumération suffit pour que l'on comprenne les inconvénients d'une pareille bigarrure. Le prix du sel présentait en effet de très grands écarts, suivant la

catégorie à laquelle appartenait chaque province. A quelques lieues de distance, la valeur de la denrée était très différente, et ceux qui avaient à la payer cher se croyaient victimes d'une spoliation, en voyant que parmi leurs voisins les uns étaient affranchis de tous droits, et les autres astreints à des droits plus modérés que les leurs. Aussi la contrebande du sel était-elle très active, et les faux-sauniers qui s'y livraient jouissaient de sympathies presque générales, car l'opinion publique ne parvenait pas à considérer comme criminels, des gens dont l'industrie avait pour conséquence de soustraire les consommateurs les plus fortement taxés à l'acquittement de droits que ne supportaient pas, du moins dans la même proportion, les autres consommateurs du royaume.

S'il n'avait pas été sévèrement réprimé, le commerce interlope du sel aurait pris un développement plus notable encore, et tari le produit de l'impôt. Aussi sur toutes les frontières des provinces où la gabelle n'était pas en vigueur et de celles où on appliquait les tarifs les moins élevés, une surveillance rigoureuse avait dû être organisée à grands frais. Une armée de commis arrêtait les voitures sur les chemins, visitait leurs chargements, procédait à des visites domiciliaires, pénétrait même de nuit dans les maisons afin de découvrir les approvisionnements frauduleux de sel, et opérait une foule d'arrestations. Il résulte des constatations faites par ordre de Necker, que les saisies, dans l'intérieur des habitations, montaient en moyenne à 3,700 par an. « L'on voit de plus qu'on a arrêté, année commune, sur les grands chemins ou dans les lieux de passage, 2,300 hommes, 1,800 femmes, 6,600 enfants, 1,100 chevaux, 50 voitures. Mais il est juste d'observer que le plus grand nombre des femmes et des enfants sont relâchés promptement, la punition à leur égard se bornant, dans les cas ordinaires, à la confiscation et à une courte détention. Le nombre d'hommes envoyé annuel-

lement aux galères pour la contrebande du sel et du tabac passe 300[1]. »

Le prix moyen du quintal de sel était de 62 livres dans les provinces de grandes gabelles, de 33 livres 10 sous dans celles de petites gabelles, de 21 livres 10 sous dans les pays de salines, de 6 à 12 livres dans les pays rédimés, de 2 à 9 livres dans les provinces franches et de 16 livres dans le pays de quart-bouillon. Mais les indications qui précèdent ne sont que des moyennes, et comme toutes les moyennes, elles ne font pas connaître la réalité des choses. Les inégalités étaient plus considérables qu'elles n'en donnent l'idée. Ainsi le prix du sel était de 62 livres dans le Perche et de 54 livres en Normandie, bien que ces deux provinces fissent partie des grandes gabelles. Le Roussillon et le Lyonnais, quoique appartenant aux petites gabelles, payaient le sel, l'un 19 livres le quintal, l'autre 45 livres. De même cette denrée se vendait en Franche-Comté 16 livres et en Lorraine 30 livres, bien que toutes deux fussent provinces de salines. En outre, dans les pays de grandes et de petites gabelles, certains lieux étaient privilégiés et recevaient à un prix de faveur le sel destiné à leur consommation ; des villes importantes, telles que Le Havre, Dieppe, Honfleur, Fécamp, Saint-Valéry-sur-Somme, et parfois de simples villages, se trouvaient dans ce cas. Enfin des personnages occupant des places à la cour, dans la magistrature ou dans les finances, avaient droit à des distributions de sel faites soit gratuitement, soit à un taux inférieur au cours ordinaire : elles étaient connues sous le nom de *francs-salés* et portaient sur environ 15,000 quintaux par an[2]. Donc, parmi les Français, les uns se procuraient du sel à un prix qui ne représentait que les frais de production et de transport,

[1] *Administ. des finances de la France*, II, 57.

[2] « Les francs-salés doivent être considérés comme un petit supplément de gages, et une sorte de caractère honorifique semble y être attaché. » (Necker, *Admin. des fin. de la France*, II, 21.)

augmentés du bénéfice des marchands ; les autres au contraire ne pouvaient s'en procurer que moyennant l'acquittement de droits qui triplaient, quadruplaient ou même décuplaient le prix de la denrée. Plus les communications devenaient faciles entre les diverses régions du royaume, plus les lumières et le sentiment de l'égalité entre habitants d'une même patrie se répandaient, et plus un traitement aussi dissemblable devait soulever de colères de la part des contribuables.

Les règlements sur la gabelle étaient une autre cause d'irritation, car les exigences vexatoires et oppressives s'y trouvent accumulées. En vertu de ces règlements, on ne peut s'approvisionner de sel que dans les greniers établis par la ferme générale. Ils sont plus ou moins nombreux suivant les généralités. Ainsi, tandis qu'il y en a quarante-six dans celle de Tours, vingt-cinq dans celle d'Orléans, vingt-deux dans celle de Rouen, il n'y en a que quinze dans celles d'Amiens et de Soissons, quatorze dans celle de Moulins et deux dans celles de Caen. En tout, deux cent cinquante-trois greniers sont répartis dans les provinces de grande gabelle. Dans les pays de petite gabelle les greniers sont plus nombreux : on en compte vingt-six dans le Bas-Languedoc, vingt et un dans le Haut-Languedoc, vingt-cinq en Dauphiné, quinze en Provence, etc. Chaque grenier possède un ressort exclusif pour la vente du sel. Il n'est ouvert que deux fois par semaine. Il est administré par des employés, appelés officiers de greniers à sel, qui font les livraisons, tiennent la comptabilité tant des quantités à prendre par les habitants de la circonscription que de celles qui leur sont fournies pour les différents usages, et qui prononcent contre eux des amendes en cas d'infraction aux règlements. Les achats faits par un chef de famille ne sont valables qu'à la condition qu'ils aient été effectués au grenier dont il relève. Un autre grenier est souvent plus rapproché de son domicile, ou bien situé dans une ville

avec laquelle il a des relations plus faciles et plus fréquentes; mais il ne peut pas y acheter du sel, et il est tenu de faire un trajet de plusieurs lieues pour acquitter dans le grenier de sa circonscription son *devoir de gabelle.*

On nomme ainsi l'obligation à laquelle on est soumis de prendre annuellement livraison d'une certaine quantité de sel, à raison d'un minot, soit 39 livres, par famille; cette quantité doit être achetée en une fois, ce qui force une foule de malheureux paysans ou ouvriers à s'endetter pour solder cet achat, et s'ils ne parviennent pas à réunir l'argent nécessaire, s'ils achètent en détail leur sel au regrattier, ils sont poursuivis au bout de l'année pour n'avoir pas accompli leur devoir de gabelle, et condamnés à payer la somme qu'ils auraient dû verser entre les mains du receveur de leur grenier. Le sel que l'on a acheté, on n'est même pas libre de l'employer comme on veut; quand on s'est présenté au grenier, il a fallu en effet déclarer à quel usage est destiné le sel que l'on va emporter, s'il servira à saler le pot ou à saler un porc, et on commet un délit, on s'expose à une amende de 100 à 300 écus, sans parler de la saisie de la marchandise, si on consacre à une salaison de viande le sel levé pour les usages ordinaires de la cuisine [1].

La ferme générale, chargée de la perception des droits de gabelle, veillait à ce que ces prescriptions fussent respectées, et pour cela elle avait sollicité du gouvernement des ordonnances qui donnaient à ses commis le droit de visite chez les particuliers. Toutes les maisons étaient en conséquence soumises à l'exercice des employés de la ferme; il leur appartenait de fouiller partout, afin de s'as-

[1] Aux termes de l'ordonnance sur les gabelles (titre VIII, article 32), le sel d'impôt, c'est-à-dire celui destiné à la consommation journalière, ne devait « être employé qu'à l'usage du pot et de la salière seulement. » Toutefois ceux dont les familles ne se composaient pas d'un nombre de membres suffisant pour la consommation du sel auquel ils étaient imposés, pouvaient obtenir des officiers du grenier l'autorisation de consacrer le surplus à des salaisons.

surer que le sel n'avait pas servi à un emploi frauduleux, et quand même leurs perquisitions n'aboutissaient pas à la rédaction de procès-verbaux, elles jetaient l'inquiétude dans les pauvres ménages. Bien entendu, les petites gens étaient presque uniquement exposées à leurs rigueurs, car ils n'osaient guère s'en prendre à de gros fermiers, à de riches bourgeois, à des nobles ou à des ecclésiastiques, qui se seraient plaints de leurs tracasseries et qui auraient eu assez de crédit pour se faire écouter.

Ces faits furent-ils exposés à Necker par ceux de ses collaborateurs qu'il avait chargés d'étudier la question de la gabelle? En tout cas, comme ils étaient de notoriété publique, l'envie ne lui manqua pas d'adoucir le régime barbare que nous venons de faire connaître, mais il n'osa pas le changer. Il en fut surtout détourné par la crainte de se créer des difficultés avec les provinces franches et rédimées. Ne pouvant en effet renoncer au produit de la gabelle, il ne voyait qu'une réforme possible : c'était d'atténuer le taux de l'impôt, de l'uniformiser et d'étendre sa perception à toutes les provinces. Il avait été frappé de ce que la consommation du sel variait en raison inverse du montant des droits. Tandis qu'elle ne représentait par tête que neuf livres et onze livres trois quarts dans les provinces de grandes et de petites gabelles, elle atteignait quatorze livres dans les pays de salines, dix-huit livres dans les provinces franches et rédimées. Il en avait conclu qu'en adoptant des droits raisonnables, soit vingt-cinq livres par quintal, la consommation prendrait un essor remarquable dans les provinces de grandes et petites gabelles, et que l'excédent de consommation d'une part, les économies dans les frais de surveillance et de perception d'autre part, atténueraient beaucoup la perte à provenir de l'abaissement des droits. Mais pour que cette perte fût entièrement comblée, il fallait soumettre à la taxe de vingt-cinq livres par quintal les provinces affranchies ou rachetées de la gabelle. Or,

comment les États de Bretagne, de Béarn, de Navarre, d'Artois, de Flandre, et les parlements de Bordeaux, de Rennes, de Pau, accepteraient-ils l'extension de l'impot sur le sel? « Les provinces privilégiées opposeraient, les unes des droits appuyés sur l'acte de leur réunion à la France, d'autres le titre d'un ancien rachat et une habitude de plusieurs siècles. Cependant, l'on doit le reconnaître, les engagements contractés envers les provinces ne peuvent pas être d'une moindre valeur que les autres promesses des souverains : tout se tient dans les grandes sociétés par les liens de la justice[1]. »

Necker ne se crut donc pas fondé à proposer au roi de substituer à la gabelle un impôt uniforme sur le sel. Il ne vit pas que les concessions accordées jadis par nos rois à quelques provinces, lors de leur réunion à la couronne, et les contrats qu'ils avaient passés avec d'autres à l'effet de les soustraire à la gabelle, en échange du versement immédiat de sommes dont ils avaient un pressant besoin, ne pouvaient pas avoir pour effet d'empêcher à jamais une répartition plus équitable des contributions. Il ne comprit pas qu'un peuple a toujours le droit de changer son système d'impôts afin de le perfectionner, qu'une taxe légère et générale sur le sel, à la sortie des marais salants et des salines, n'aurait eu d'ailleurs rien de commun avec la législation surannée de la gabelle, et que le principe de la solidarité nationale exige que tous les habitants d'un même pays supportent également les sacrifices qui sont nécessaires à l'acquittement des dépenses publiques.

[1] *Admin. des fin. de la France*, II, 37.

II

Faute d'une compréhension nette des droits de l'État et par crainte de réclamations passagères, le directeur général des finances laissa donc les Français soumis comme devant à tous les vices de la gabelle. Mais il apporta des modifications à deux des impôts qui figuraient alors parmi les plus attaqués.

L'un d'eux, appelé les vingtièmes, offrait cette particularité d'être une taxe sur les revenus. Elle datait du commencement du dix-huitième siècle; d'où l'on peut conclure que des réformes qui sont aujourd'hui réclamées comme des innovations sont loin d'avoir ce caractère, et que leur adoption constituerait au contraire un retour en arrière. Les hommes politiques qui demandent que l'on introduise l'impôt sur le revenu dans notre pays, ne se doutent pas d'ordinaire qu'ils patronnent une institution fiscale dont l'origine est aussi lointaine. En tout cas, comme ils vantent ses prétendus avantages de simplicité et d'égalité, il est bon de savoir comment l'impôt en question se percevait jadis, ainsi que la façon dont il était apprécié par ceux qui avaient à l'acquitter.

L'impôt des vingtièmes portait cette dénomination depuis 1749, et il consistait en un prélèvement sur les revenus de tous les habitants du royaume, nobles ou roturiers. Avant d'être désigné sous le nom de vingtièmes, il avait existé sous d'autres appellations, et tout d'abord il avait reçu celle de dixième. Le dixième avait été créé en 1710 par un neveu de Colbert, par le contrôleur général Desmarets.

Peu de temps auparavant, en 1707, l'illustre Vauban avait

publié son mémoire sur *La dîme royale.* Témoin attristé des besoins de l'État et des ruines que semait dans les campagnes le recouvrement de taxes encore plus mal assises qu'elles n'étaient lourdes, il avait dans cet ouvrage célèbre pris la défense des petits et des humbles. « Je me sens obligé d'honneur et de conscience, avait-il écrit dans sa préface, de représenter à Sa Majesté qu'il m'a paru que de tout temps on n'avait pas eu assez d'égard en France pour le menu peuple, et qu'on en avait fait trop peu de cas; aussi c'est la partie la plus ruinée et la plus misérable du royaume. C'est elle, cependant, qui est la plus considérable par son nombre, et par les services réels et effectifs qu'elle lui rend; car c'est elle qui porte toutes les charges, qui a toujours le plus souffert, et qui souffre encore le plus. » Aussi, afin de soulager « la partie basse du peuple qui, par son travail et son commerce, et par ce qu'elle paie au roi, l'enrichit et tout son royaume », avait-il préconisé le remplacement de la plupart des taxes par une imposition unique, qui aurait été égale au dixième au plus du produit brut des biens ruraux, maisons, rentes, pensions, appointements et salaires. En outre, et cette proposition constituait la vraie hardiesse de son livre, il avait soutenu que tous les sujets de l'État ayant besoin de sa protection, et l'État ne pouvant subsister que par l'appui que tous les sujets doivent lui prêter, « de cette nécessité il résulte : premièrement, une obligation naturelle aux sujets de toutes conditions de contribuer à proportion de leur revenu ou de leur industrie, sans qu'aucun d'eux s'en puisse raisonnablement dispenser; deuxièmement, qu'il suffit, pour autoriser ce droit, d'être sujet de l'État; troisièmement, que tout privilège qui tend à l'exemption de cette contribution est injuste et abusif, et ne peut ni ne doit prévaloir au préjudice du public[1] ». Vauban avait donc compris que l'État n'aurait de larges ressources à sa

[1] Vauban, *La dîme royale*, maximes fondamentales.

disposition que le jour où il ferait supporter l'impôt à toutes les classes de la population, et il avait en même temps démontré l'iniquité des privilèges pécuniaires. Ces idées, qui pour triompher eurent besoin d'attendre jusqu'en 1789, étaient loin d'être mûres à la fin du règne de Louis XIV[1]. Mais le contrôleur général Desmarest, réduit aux pires expédients par la prolongation et les désastres de la guerre de la succession d'Espagne, s'inspira, tout en le dénaturant, du projet de Vauban. Il pensa que, dans la situation presque désespérée où se trouvait la France, tous les Français, quelle que fût leur qualité, pouvaient légitimement être soumis à un nouvel impôt, qui s'ajouterait à ceux qu'ils payaient déjà et qui frapperait la totalité de leurs revenus. Il donna à cette contribution le nom d'impôt du dixième, et il l'établit par un édit du 10 octobre 1710.

Aux termes de cet édit, les revenus de toute espèce devaient être atteints dans la proportion de 10 p. 100 de leur montant: revenus des biens ruraux, des maisons, des charges et offices, appointements, arrérages des rentes et pensions, bénéfices des commerçants, manufacturiers, banquiers et gens d'affaires. Les salaires des ouvriers et domestiques, ainsi que les profits purement professionnels, n'étaient pas soumis à la taxe du dixième. En outre, les contribuables étaient autorisés à retenir, jusqu'à due concurrence, le montant de la taxe sur les sommes qu'ils payaient à leurs créanciers, en vertu d'un acte judiciaire ou d'un contrat notarié. Quant à l'évaluation des revenus, elle devait résulter de la déclaration des contribuables; ceux-ci étaient tenus d'indiquer en détail la nature et la valeur de leurs biens, ainsi que le produit annuel qu'ils en retiraient. Une amende

[1] Vauban avait lui-même prévu l'opposition « des gens qualifiés de tout ordre », et parmi les « raisons secrètes contre le système de la dîme royale » énumérées dans son dernier chapitre, il avait noté « le peu de compassion qu'ils ont pour la misère des peuples, qui ne va pas jusqu'à les obliger à se relâcher de rien en leur faveur, au préjudice des vues qu'ils peuvent avoir par rapport à leurs intérêts. »

du double punissait le défaut de déclaration, et une amende du quadruple toute déclaration reconnue fausse. L'administration recevait et contrôlait les déclarations; il dépendait des intendants de provinces de les admettre ou de les contester, et d'infliger des amendes, sauf recours au Conseil d'état.

Tel qu'il avait été institué, l'impôt du dixième était donc essentiellement égalitaire; il astreignait aux mêmes droits toutes les classes, il les confondait au point de vue du paiement de l'impôt, et il réalisait ainsi en matière fiscale une véritable révolution. Louis XIV, d'après ce que raconte Saint-Simon, hésita beaucoup pour ce motif à sanctionner la taxe dont Desmarets lui proposait l'établissement. Il fut plusieurs jours à se demander s'il avait le droit d'imposer les nobles et les ecclésiastiques à l'égal des simples roturiers; mais enfin il se décida, et voici le récit qu'il aurait fait à son médecin Maréchal : « Il lui conta que l'extrême besoin de ses affaires l'avait forcé à de furieux impôts; que l'état où elles se trouvaient réduites le mettait dans la nécessité de les augmenter très considérablement; que, outre la compassion, les scrupules de prendre ainsi le bien de tout le monde l'avaient fort tourmenté; qu'à la fin il s'en était ouvert au Père Tellier, qui lui avait demandé quelques jours à y penser, et qu'il était revenu avec une consultation des plus habiles docteurs de Sorbonne, qui décidait nettement que tous les biens de ses sujets étaient à lui en propre, et que, quand il les prenait, il ne prenait que ce qui lui appartenait; qu'il avouait que cette décision l'avait mis fort au large, ôté tous ses scrupules et lui avait rendu le calme et la tranquillité qu'il avait perdus[1] ». Si paradoxale que fût l'opinion des docteurs de Sorbonne, elle ne contribua pas moins à l'adoption d'un des premiers impôts qui aient également atteint les diffé-

[1] *Mémoires de Saint-Simon*, V, 362. (Edit. Chéruel.)

rentes classes de la nation, et à raison de sa généralité le dixième donna immédiatement un rendement élevé.

Mais cette imposition avait un défaut, qui souleva dès le principe contre elle les plus vives réclamations : elle prêtait à l'arbitraire dans l'évaluation des revenus, elle livrait les déclarations individuelles à l'appréciation plus ou moins malveillante des agents de l'administration, elle ne donnait aux particuliers aucune garantie contre les taxations exagérées et contre les recherches parfois indiscrètes des employés du fisc. Les contribuables se sentirent par suite menacés dans leurs biens, troublés dans leur dignité, et inquiets de l'intrusion d'étrangers dans leurs affaires de famille. Saint-Simon a traduit ces préoccupations avec une rare âpreté de langage : « Il fallait d'abord tirer de chacun une confession de bonne foi, nette et précise, de son bien, de ses dettes actives et passives, de la nature de tout cela. Il en fallait exiger des preuves certaines et trouver les moyens de n'y être pas trompé. On compta pour rien la désolation de l'impôt dans une multitude d'hommes de tous les états,... le manque de bien suppléé par la réputation et le crédit, dont la cessation allait jeter dans une ruine inévitable, la discussion des facultés de chacun, la combustion des familles par ces cruelles manifestations et par cette lampe portée sur leurs parties les plus honteuses..... Tout homme, sans aucun excepter, se vit en proie aux exacteurs, réduit à supputer et à discuter avec eux son propre patrimoine, à recevoir leur attache et leur protection sous les peines les plus terribles, à montrer en public tous les secrets de sa famille, à produire lui-même au grand jour les turpitudes domestiques enveloppées jusqu'alors sous les replis des précautions les plus sages et les plus multipliées : la plupart à convaincre, et vainement, qu'eux-mêmes propriétaires ne jouissaient pas de la dixième partie de leurs fonds... Il ne fut que trop manifeste, que la plupart payèrent le quint, le quart, le tiers de leurs biens, pour

cette dîme seule, et que, par conséquent, ils furent réduits aux dernières extrémités. Les seuls financiers s'en sauvèrent par leurs portefeuilles inconnus et par la protection de leurs semblables, devenus les maîtres de tous les biens des Français de tous les ordres[1]. »

Il est permis de penser que le duc de Saint-Simon exagère, quand il prétend que beaucoup de contribuables eurent à payer plus du dixième de leurs revenus, car les documents de l'époque prouvent que la nouvelle taxe fut en général perçue avec ménagement ; mais il est incontestable que son caractère inquisitorial et arbitraire détermina tous ceux qui purent le faire à s'en affranchir. Plusieurs villes et provinces, ainsi que diverses corporations, rachetèrent leur part d'impôt moyennant une somme une fois payée. La plupart des pays d'États s'engagèrent à verser tous les ans au Trésor des abonnements, aux lieu et place du dixième. Enfin l'ordre du clergé, pour s'en faire exempter, consentit au roi un don gratuit extraordinaire, et une déclaration du 27 octobre 1711 reconnut que les biens ecclésiastiques, « biens consacrés à Dieu, donnés à l'église pour le culte divin, la nourriture des pauvres et leur subsitance », ne pouvaient être astreints à l'impôt.

L'édit de création de 1710 avait formellement promis que le dixième serait supprimé à la paix. Il ne fut toutefois aboli que par un édit du mois d'août 1717, et au bout de quelques années le gouvernemeut, ruiné par les prodigalités de la régence et par les folies du système de Law, se vit obligé d'avoir de nouveau recours à l'impôt sur le revenu. Mais les souvenirs qu'il avait laissés étaient mauvais, et Pâris-Duverney, qui dirigeait alors les finances, crut nécessaire d'en diminuer le taux, d'en changer le nom et de modifier la forme de sa perception. Un édit du 5 juin 1725 disposa en conséquence que tous ceux qui

[1] Saint-Simon, *Mémoires*, V. 362, 366.

avaient autrefois payé le dixième, acquitteraient le cinquantième sur le produit brut de leurs terres, de leurs maisons, de leurs capitaux, et des bénéfices de leur commerce ou industrie, étant spécifié en outre qu'en ce qui concerne le revenu des terres, le prélèvement aurait lieu en nature, et que dans les autres cas il s'opérerait en argent. L'édit relatif au cinquantième souleva des résistances unanimes; les parlements protestèrent, et des désordres se produisirent dans les campagnes. L'impôt ne put être levé, et encore très imparfaitement, que pendant deux années, et il fut aboli en 1727.

En dépit de cette fâcheuse expérience, lorsque la France se lança, en 1733, dans la guerre de la succession de Pologne, les ministres du roi n'hésitèrent pas à demander à l'impôt sur le revenu le supplément de ressources dont ils avaient besoin; cette fois ils en revinrent purement et simplement au dixième, et une déclaration du 17 novembre 1733 le rétablit tel qu'il avait existé de 1710 à 1717. Le désir d'échapper à son arbitraire ne fut pas moins accentué qu'à cette époque; un grand nombre de provinces et de villes s'abonnèrent, afin d'éviter à leurs habitants la déclaration de leurs revenus et les investigations des agents des fermes. Quant au clergé, il obtint d'en être exempté, moyennant le versement d'un don gratuit extraordinaire de 12 millions. La perception du dixième cessa en 1736; mais cinq ans plus tard, lors de la guerre de la succession d'Autriche, une déclaration royale du 29 août 1741 la remit en vigueur pour toute la durée des hostilités. Les rentes et la finance de certaines charges furent affranchies de l'impôt. Toutefois, l'administration ayant procédé d'office à la confection des rôles, sans attendre les déclarations des contribuables, il lui fut facile d'élever le chiffre des revenus taxés, et le produit de l'impôt s'accrut notablement. Une violente opposition contre le dixième se manifesta aussitôt, et elle menaçait de prendre

de telles proportions, que le gouvernement se relâcha de sa rigueur première, et qu'il contracta avec beaucoup de communautés, de villes et de provinces, des abonnements qui les dispensèrent de subir les vexations inhérentes au recouvrement du dixième. Les grands seigneurs trouvèrent presque tous le moyen de verser pour leur quote-part des sommes inférieures à celles qu'on aurait pu exiger d'eux; beaucoup de nobles et de riches bourgeois durent à la protection des intendants d'être taxés au-dessous de ce qu'aurait permis l'importance de leurs facultés contributives, et le clergé racheta par un nouveau don gratuit de 43 millions la quotité d'impôt lui incombant.

Lorsque la paix eût été signée à Aix-la-Chapelle, au mois d'octobre 1748, la population s'attendait à ne plus avoir à supporter le dixième, et la déception fut grande quand on s'aperçut que le gouvernement ne paraissait nullement disposé à y renoncer. Les parlements de province s'émurent, ils manifestèrent l'intention de déclarer sa perception illégale à l'avenir, et celui de Bordeaux rendit, au mois de mars 1749, un arrêt par lequel il défendait aux receveurs de l'exiger, sous peine de punition corporelle. En apprenant « cette démarche insolente », le marquis d'Argenson écrivait : « Cela pourrait être suivi d'une révolte populaire, car le parlement ne parle pas pour ses droits et pour ses hautaines prérogatives, mais pour le peuple qui gémit de la misère et des impôts. Le dixième se paie par les médiocres fortunes comme par les grosses ; les pauvres en gémissent plus que les riches, absolument et proportionnellement[1]. » M. de Machault, contrôleur général, comprit qu'il lui fallait prendre un parti au sujet de l'impôt sur le revenu, et comme l'état déplorable des finances rendait son maintien nécessaire, comme d'autre part le mécontentement des contribuables rendait inévitable son allègement,

[1] D'Argenson, *Mémoires*, V, 410.

il décréta, en mai 1749, malgré les remontrances du parlement de Paris, un édit qui remplaça le dixième par le vingtième, sauf en ce qui concerne les pensions et appointements, auxquels le dixième continua à être applicable par voie de retenue, et qui soumit au prélèvement d'un vingtième tous les revenus, à l'exception des rentes sur l'État et des valeurs du Trésor. Le préambule insiste sur l'équité d'un impôt qui se répartit également sur tous les sujets du roi, proportionnellement à leurs biens et facultés, et l'article 4 de l'édit déclare passibles du vingtième « tous propriétaires et usufruitiers, nobles et roturiers, privilégiés et non privilégiés, même les apanagistes et engagistes. » Le montant du vingtième devait être consacré à l'amortissement de la dette publique, et afin de le rendre aussi productif que possible, tous les abonnements qui avaient été précédemment consentis furent rapportés, le contrôleur général ayant acquis la conviction qu'ils étaient défavorables au Trésor. En outre, il fut stipulé que des vérifications générales des revenus seraient effectuées dans les différentes provinces, afin que le montant des rôles annuels fût en rapport avec le rendement vrai des propriétés. Machault fit en effet de louables efforts pour que le vingtième fût payé partout d'après le produit réel des biens-fonds et des offices ; mais il eut à lutter contre les États de la Bretagne et du Languedoc, qui s'opposaient à ce que le fisc procédât dans ces provinces aux évaluations que comportait l'assiette de l'impôt. Le clergé résista également avec énergie à l'obligation de déclarer les revenus dont il jouissait, et finalement les choses en revinrent à peu près à ce qu'elles étaient autrefois. Plusieurs provinces s'abonnèrent pour le vingtième, comme elles s'étaient abonnées pour le dixième, et le clergé s'en racheta par un don gratuit. Néanmoins, d'après les ordres du contrôleur général, les intendants se montrèrent plus sévères dans la fixation des rôles, ils élevèrent les sommes servant de base à l'im-

pôt, et de cette façon le vingtième rapporta au Trésor plusieurs millions en sus de ce que donnait la moitié du dixième.

Les dépenses de la guerre de Sept ans ne permirent pas du reste au gouvernement de se contenter d'un vingtième, et une déclaration du 7 juillet 1756, dont l'enregistrement nécessita la tenue d'un lit de justice, ordonna de lever un second vingtième. Ce ne fut pas encore assez : un édit de février 1760 établit un troisième vingtième. La perception cessa en 1764, mais les deux autres vingtièmes, qui équivalaient comme quotité à l'ancien dixième, furent maintenus et devinrent une des ressources normales de l'État. De plus, malgré la suppression du dixième, deux sous additionnels qui avaient été autrefois ajoutés au principal de cette taxe continuèrent d'être perçus, et le dixième de retenue fut étendu à toutes les sommes payées par le Trésor royal à titre de pensions, de gages, d'intérêts, d'avances et de bénéfices de gestions financières. Les arrérages des rentes en furent seuls dispensés, car on reconnut que si l'État, qui était continuellement obligé de recourir à des emprunts, imposait les rentes, il perdrait le bénéfice de l'impôt par le renchérissement des capitaux prêtés. C'est la même raison qui fait encore obstacle à la taxation de la rente.

Le doublement du vingtième donna lieu à de graves difficultés. Il fournit au parlement l'occasion de blâmer la gestion des finances, de dénoncer l'exagération des dépenses et des emprunts, et de signaler au roi la misère de ses sujets. La cour des Aides se plaça sur un autre terrain, et les critiques qu'elle dirigea contre les vingtièmes montrent à quel point cette taxe était mal combinée. Dans des remontrances du 14 septembre 1756, la Cour constate l'incertitude des évaluations administratives et les dissimulations auxquelles prête le système des déclarations faites par les contribuables. Elle fait remarquer que pour atteindre les com-

merçants « et autres dont la profession est de faire valoir leur argent, » mais en même temps afin d'éviter « une inquisition odieuse dans l'intérieur de chaque famille, » on a cru devoir les dispenser de communiquer leurs inventaires aux agents du fisc, et de déclarer la valeur de leurs marchandises, leur argent comptant et le montant de leurs billets ; dès lors, ils sont taxés en dehors de tout élément sérieux d'appréciation ; on a respecté le secret de leurs affaires, mais on les a livrés à l'arbitraire. « Déjà plusieurs refusent de se livrer à aucune entreprise incertaine, ayant appris par une fâcheuse expérience qu'on évalue leur fortune d'après les efforts qu'on leur voit faire, sans considérer quel en est le succès, et qu'ils ne peuvent obtenir aucune modération, quelque revers qu'ils aient éprouvé. Bientôt tout établissement considérable sera ruineux pour ceux qui oseront le hasarder, s'ils n'ont eu l'art de se mettre sous la protection des arbitres de l'imposition, en les persuadant de l'utilité de leurs entreprises. » Dans un autre passage de ses remontrances, la Cour des aides se plaint de ce que l'impôt des vingtièmes présente des lacunes, et de ce que certaines catégories de citoyens soient parvenues à y échapper : « D'autres, dit-elle, ont augmenté leur fortune, et même accumulé des trésors considérables par les gains qu'ils ont fait dans le recouvrement des deniers royaux ou dans la perception des droits établis au profit de Votre Majesté : il semble que ceux-là devraient être compris, plus que personne, dans la classe des particuliers dont la profession est de faire valoir leur argent, et qui, à ce titre, sont sujets au paiement du vingtième d'industrie ; personne n'ignore cependant qu'ils ont été assez heureux pour s'en faire exempter. » On peut trouver, et plusieurs historiens ont en effet soutenu, que les attaques de la cour des Aides contre le vingtième d'industrie étaient excessives, attendu que cette taxe, levée sur les profits des commerçants, fabricants et banquiers, ne produisait guère plus de

2 millions par an. Néanmoins il faut avouer que la Cour était parfaitement fondée à trouver regrettable l'arbitraire avec lequel cette taxe frappait les bénéfices commerciaux, et aujourd'hui que le commerce, l'industrie et la banque absorbent des capitaux incomparablement plus importants qu'au siècle dernier, la critique contenue dans les remontrances de 1756 mérite d'autant plus d'être méditée[1].

La fixité des rôles des vingtièmes était une des principales préoccupations des contribuables. Cette fixité leur procurait un double avantage: d'abord elle les garantissait contre l'augmentation des droits par eux payés; ensuite, elle les mettait à l'abri de recherches incessantes de la part des employés des fermes. Aussi, le parlement ne consentit, en 1763, à maintenir les deux vingtièmes, qu'à la condition que les rôles existants ne seraient pas modifiés. Le gouvernement prit volontiers cet engagement, parce qu'il était de nature à faire accepter par le pays la prorogation d'un impôt qui n'avait jusqu'alors existé qu'en temps de guerre; mais comme la permanence des rôles diminuait son rendement, Terray l'abrogea par un édit de novembre 1771, et il prescrivit une nouvelle évaluation de tous les revenus. Cette opération ne fut que partiellement exécutée; elle fut entravée par le mauvais vouloir des contribuables, et elle marcha avec une extrême lenteur. C'est ce qui résulte d'un renseignement contenu dans le rapport de Calonne, concernant l'impôt territorial: sur 22,508 paroisses soumises au vingtième, 4,902 seulement se trouvaient vérifiées en

[1] Au sujet de l'estimation des profits du commerce, la Cour s'exprimait ainsi : « Il a fallu recourir à des évaluations arbitraires, et ceux qu'on a cru devoir assujétir aux vingtièmes d'industrie sont obligés d'attendre leur sort d'une décision qui ne peut être rendue que sur des estimations incertaines, décision contre laquelle néanmoins il serait inutile de se pourvoir, puisqu'il n'est pas plus possible au contribuable d'en prouver l'injustice, qu'il ne l'a été au commissaire de Votre Majesté de la rendre avec justice et en connaissance de cause... Que d'abus doivent naître d'une autorité arbitraire! A combien de haines, de vengeances et de vexations de toute espèce ne doit-elle pas donner lieu! »

1782, dix ans après que les nouvelles estimations avaient été ordonnées[1]. La revision des rôles n'excita pas moins un mécontentement général, parce que, partout où elle eut lieu, elle amena un rehaussement des taxes « de près de moitié[2] », parce qu'elle entraînait des investigations gênantes de la part du fisc, et que chaque particulier s'en sentait menacé.

La cour des Aides consacre aux vingtièmes une partie des célèbres remontrances qu'elle adopta un an après l'avènement de Louis XVI, et qui portent la date du 6 mai 1775. Elle leur adresse un reproche qu'elle avait déjà formulé dans des remontrances du 23 juin 1761. A cette époque, elle s'était plainte de la clandestinité qui entourait l'établissement des rôles ; elle avait demandé qu'ils fussent déposés au greffe des élections et qu'ils fussent communiqués aux intéressés. Il lui paraissait inadmissible que des citoyens fussent astreints à acquitter une contribution proportionnelle à leurs revenus, sans avoir la faculté de se rendre compte de l'exactitude des calculs et des faits motivant l'imposition. Elle avait donné à entendre que si l'administration tenait secrets les rôles, c'était afin de dissimuler la masse des injustices et des erreurs qu'elle commettait. Ces observations étant restées sans effet, elle les renouvelle en ces termes: « Croirait-on que depuis quarante années, les rôles des vingtièmes ne sont pas encore déposés dans aucun registre où les particuliers puissent les consulter?... La plupart des infidélités des préposés du vingtième sont nécessairement inconnues et impunies, à la faveur de cette clandestinité. Par exemple, quand un préposé trahit l'intérêt du fisc en ménageant le contribuable qu'il veut favoriser et que, pour cacher au ministre cette prévarication, il remplit le vide en augmentant injustement les autres

[1] Rapport de Calonne, du 23 février 1787, à l'Assemblée des notables.
[2] Même rapport.

cotes, ceux qui se trouvent lésés ne peuvent faire connaître cette iniquité, parce qu'ils ne le pourraient que par l'inspection du rôle entier et que ce rôle est secret. » La cour des Aides expose ensuite que l'impôt des vingtièmes est très impopulaire, parce que l'arbitraire préside à sa perception ; que les contribuables sont dans l'impuissance de faire accueillir leurs réclamations, qu'ils se sentent placés dans la dépendance des préposés, et qu'ainsi il s'est formé « un nouveau genre de puissance intermédiaire, celle des commis ». Elle ajoute : « Les ministres voulurent tirer de l'imposition tout le parti possible, et d'autre part, les particuliers qui se voyaient imposés d'après leurs baux, employèrent aussi toutes les ruses possibles pour se soustraire à l'imposition par des baux simulés, des pots-de-vin, etc.; et ce fut alors (en 1770) que le gouvernement établit une inquisition aussi impraticable qu'odieuse, aussi onéreuse à Votre Majesté par les frais que préjudiciable au peuple par les vexations ». En conséquence, la Cour insiste pour que le montant des vingtièmes soit rendu immuable, et que l'on fasse dresser par les communautés d'habitants un cadastre sur lequel le revenu de chaque fonds sera indiqué.

La question des améliorations dont étaient susceptibles les vingtièmes ayant ainsi été soulevée par les remontrances du 6 mai 1775, Necker étudia les changements qu'il convenait d'apporter à cet impôt, et ils firent l'objet d'un arrêt du Conseil en date du 2 novembre 1777, confirmé et développé par un autre, rendu le 26 avril 1778. L'arrêt en question eut un double objet : la suppression des vingtièmes d'industrie dans les bourgs et villages, et la réglementation des vérifications nécessitées par l'évaluation des revenus. « Les vingtièmes d'industrie, dit le préambule, imposition assise sur les fruits inconnus et présumés du travail et de l'intelligence, ne pourront jamais être répartis avec une sorte d'équité, qu'à l'aide d'une inquisition tellement illimitée qu'une estimation même arbitraire devenait

préférable. » Leur produit était d'ailleurs très restreint, et il ne compensait pas par son importance les difficultés d'une estimation exacte. Enfin, le favoritisme exerçait, en ce qui concerne cette branche des vingtièmes, la plus fâcheuse influence sur les appréciations des employés de la perception ; toute personne bien apparentée, disposant d'un certain crédit ou parvenant à se faire craindre, tout possesseur d'un commerce prospère, tout propriétaire d'un domaine de quelque valeur, réussissait à faire accepter des déclarations souvent très atténuées pour ses revenus mobiliers et le produit de son travail ; au contraire, les simples paysans étaient relativement surtaxés. « Sa Majesté a remarqué, déclare le préambule, que c'est la classe la plus pauvre de ses sujets qui paie les vingtièmes dans la proportion la plus exacte... Elle eût voulu abolir entièrement cette imposition. » L'état des finances royales ne permettant pas la suppression absolue des vingtièmes d'industrie, ils continuèrent de subsister dans les villes, là où le commerce et les affaires avaient de l'activité, et ils furent supprimés dans les campagnes par l'arrêt du 2 novembre 1777.

Relativement aux vérifications, Necker se refusa à admettre la thèse de la cour des Aides ; il trouvait que l'édit de 1749 avait eu raison de prescrire des évaluations destinées à se renouveler, et à proportionner le montant de l'impôt à l'augmentation générale des revenus. Sur ce point, il s'explique comme il suit dans le préambule de l'arrêt : « L'immutabilité de toutes les cotes actuelles serait une faveur accordée principalement aux propriétaires qui en ont le moins besoin. En outre, il est nécessaire que les revenus de l'État suivent, au moins à une certaine distance, le progrès de la valeur des biens, puisque ce progrès, effet inévitable de l'accroissement normal du numéraire, augmente dans la même proportion tous les objets de dépense. Enfin, si des circonstances extraordinaires contraignent jamais à un surcroît d'impositions, ce nouveau fardeau,

supportable peut-être pour une partie des contribuables, serait peut-être excessif pour les autres. » Le préambule continuait en montrant qu'il ne serait juste de rendre les cotes actuelles définitives qu'à la condition de les reviser toutes, afin de les rendre proportionnelles entre elles; mais que ce travail de péréquation jetterait l'inquiétude chez nombre de propriétaires, et qu'il serait à peu près impossible de le mener à bien. « Pour remédier à ces inconvénients, Sa Majesté a déterminé que toutes les vérifications générales qui ont été faites en 1771, et toutes celles qui auront lieu dans la suite, ne pourront être renouvelées que vingt ans après l'époque desdites vérifications. Cette révolution de temps est nécessaire pour occasionner une variation sensible dans le produit et la valeur des biens-fonds. » L'édit de 1777 disposa en conséquence que les cotes individuelles ne seraient modifiées qu'à la suite d'une revision d'ensemble s'appliquant à toutes les propriétés de la même paroisse ; c'était là une excellente précaution pour mettre les particuliers à l'abri des tracasseries du fisc, et leur assurer le bénéfice de la fixité de l'impôt.

Enfin les réclamations des contribuables furent facilitées; ils eurent dorénavant le droit d'obtenir communication de leurs cotes, de soumettre leurs demandes en dégrèvement à l'examen de trois propriétaires notables, choisis par la paroisse, et d'opposer une réponse à l'avis contraire des agents chargés de l'instruction.

Grâce aux adoucissements apportés en 1777 à la perception des vingtièmes, les plaintes qu'elle soulevait s'apaisèrent. Mais si l'on veut juger équitablement cet impôt, on ne doit pas oublier les protestations que le système des déclarations à faire par les contribuables et des évaluations arrêtées par l'administration avait si longtemps motivées, ni surtout perdre de vue qu'afin de le rendre acceptable aux populations, Necker dut disposer qu'à l'avenir il n'atteindrait plus, du moins dans les campagnes, que les revenus

fonciers, plus faciles à connaître que les revenus mobiliers, et que ses rôles resteraient immuables pendant une longue période, au lieu de suivre le développement de la matière imposable. Enfin, il faut tenir compte de l'imperfection d'un impôt qui, nonobstant les rigueurs déployées par les agents du fisc, permettait aux contribuables de dissimuler une grande partie des revenus que les vingtièmes auraient dû atteindre. Avant 1774, chaque vingtième ne rapportait annuellement que 15 à 16 millions de livres. Du temps de Necker, le recouvrement fut mieux fait, et le produit du vingtième monta à 22 ou 23 millions ; mais il eût été moitié plus considérable sans les fraudes et les complaisances auxquelles donnait lieu l'établissement des rôles.

III

Si l'impôt des vingtièmes avait besoin d'être amélioré, celui de la taille en avait besoin bien davantage encore. Il était presque aussi inégal que la gabelle et que la corvée ; sa répartition entre les provinces et les paroisses comme entre les contribuables était faite arbitrairement, et les sommes qu'il rapportait à l'État paraissaient au peuple d'autant plus écrasantes qu'il avait à peu près seul à les fournir. Ceux mêmes qui étaient affranchis de la taille en signalaient avec amertume les défauts, et voici le jugement que, dans des remontrances en date du 9 juillet 1768, la cour des Aides en avait porté : « La taille est généralement regardée comme le plus dur de tous les impôts ; le poids en est supporté par les citoyens les plus pauvres et les plus utiles ; l'arbitraire y règne, et on l'aggrave encore chaque jour, en feignant de vouloir le détruire ; la taille

éteint toute émulation et toute industrie, parce que l'industrie est tantôt un motif, tantôt un prétexte d'augmentation de taxe. » Necker résolut de soulager les taillables. En adoucissant leur sort, il était sûr de l'applaudissement populaire. Mais les mesures qu'il prit n'eurent qu'une efficacité restreinte, et il importe de relater les circonstances dans lesquelles il les adopta.

Au point de vue du paiement de l'impôt, la situation n'était pas la même pour les pays d'États et pour les pays d'élections. Les sommes payées par les premiers à titre de taille étaient réglées une fois pour toutes, elles ne variaient point suivant les années, elles étaient réparties et perçues par les soins des États et le montant en était versé ensuite dans les caisses du Trésor. Mais dans les pays d'élections, la taille était soumise à un tout autre régime. Voici comment les choses se passaient.

Sur la proposition du contrôleur général, le roi arrêtait tous les ans en son Conseil ce qu'on appelait le brevet de la taille, c'est-à-dire le chiffre total de l'impôt, en principal et accessoires. Les accessoires de la taille se composaient de plusieurs taxes additionnelles, qui avaient été successivement établies sous différents prétextes, notamment pour l'entretien des gens de guerre, et qui étaient devenues permanentes ; elles étaient connues sous les noms de crues, de taille militaire, d'ustensiles, etc. Elles entraient pour un tiers environ dans le total de la contribution exigée des taillables. Pendant très longtemps il n'y avait eu qu'un seul brevet, mais en 1767 on avait imaginé, sous prétexte de donner à la taille une certaine fixité, d'émettre deux brevets : l'un applicable au principal de la taille, l'autre aux accessoires. Le montant du premier fut rendu immuable ; au contraire, celui du second resta variable, en raison des besoins du Trésor, de telle sorte que les contribuables ne furent pas plus garantis qu'auparavant contre l'aggravation de la taille. En définitive, la première opération nécessitée

par la perception de cet impôt, et consistant dans la détermination des brevets ainsi que dans la répartition entre les généralités, dépendait entièrement du gouvernement. Il lui appartenait aussi de répartir la part afférente à chaque généralité, entre les élections qui la composaient : on donnait à cette seconde opération le nom de commission.

Une fois que le Conseil du roi l'avait effectuée, on expédiait aux intendants des lettres-patentes qui leur ordonnaient de procéder à la répartition, ou comme l'on disait, au département de la taille entre les paroisses et communautés de chacune des élections. Ils auraient dû faire cette répartition avec l'assistance des officiers de l'élection, mais souvent ceux-ci n'étaient pas consultés. En tout cas, comme ils n'étaient pas nommés par les contribuables et qu'ils occupaient des offices vénaux, ils n'avaient aucune autorité pour défendre les intérêts des taillables, et, en fait, le travail de répartition entre les paroisses était l'œuvre des subdélégués, agents placés sous la dépendance exclusive des intendants, choisis par eux, et rétribués au moyen de fonds prélevés sur les contributions des provinces. Lorsque le contingent de chaque paroisse avait été arrêté par l'intendant et ses subdélégués, il ne restait plus qu'à évaluer les revenus des taillables, à déterminer l'imposition de chacun d'eux, et à dresser les rôles. Cette série d'opérations était en général exécutée par des propriétaires, qui en étaient chargés à tour de rôle, et qu'on nommait les collecteurs. Parfois elle avait lieu au jour qu'indiquait un avis affiché à la porte de l'église paroissiale, par les soins de commissaires désignés par le subdélégué et assistés tant par le syndic que par les collecteurs de la paroisse.

Le droit de fixer les cotes des taillables n'était pas abandonné d'une façon absolue aux collecteurs et aux commissaires des tailles. Il leur était enjoint de respecter ce qu'on appelait les taxes d'office. Celles-ci constituaient de véritables faveurs; elles profitaient à un certain nombre de

taillables, et par cela même elles rendaient plus lourde la part d'impôt qu'avaient à payer les autres. Elles émanaient directement des intendants, et il était admis que l'intermédiaire de ces hauts fonctionnaires se traduisait par une appréciation bienveillante du revenu imposable. Les intendants taxaient d'office les particuliers qu'ils connaissaient, ceux qui leur étaient recommandés, et ceux que, pour un motif quelconque, ils voulaient ménager. Les roturiers jouissant de quelque crédit parvenaient ainsi à être moins imposés qu'ils ne l'auraient été par les collecteurs de leur paroisse. En outre, toutes les fois que les privilégiés devaient la taille, leur qualité leur valait d'avoir leurs cotes fixées par l'intendant. Enfin, comme les taxes d'office étaient toujours très atténuées, l'administration avait fait du droit de les obtenir une sorte de supplément de traitement pour les commis employés à la perception des impôts, et pour les possesseurs de charges dans les finances. C'était aussi au moyen de taxes d'office qu'étaient imposés les taillables, pour les biens dont ils étaient propriétaires dans une paroisse autre que celle de leur domicile, et que des remises ou modérations de taille étaient accordées aux taillables victimes d'incendies et autres événements calamiteux.

Avec les pouvoirs absolus qui appartenaient à l'administration pour répartir la taille entre les provinces, les élections et les paroisses, les taillables sentaient peser sur eux une imposition entièrement discrétionnaire. L'administration, de son côté, agissant en pleine liberté et sans avoir à redouter aucun recours, n'avait pas cherché à perfectionner les opérations diverses que comportait l'impôt de la taille. Il en résultait en premier lieu qu'il était mal réparti, et qu'il se faisait sentir plus lourdement dans certaines généralités que dans les autres. D'un autre côté, la répartition entre les paroisses n'était pas mieux faite par les intendants; ceux-ci étaient fort accessibles aux recommanda-

tions; par intérêt personnel, ils dégrevaient les communautés de campagne en faveur desquelles les sollicitaient des personnages influents, et l'augmentation du contingent des autres communautés compensait les réductions accordées aux premières. « L'autorité des personnes puissantes et accréditées fait souvent modérer l'imposition d'une ou de plusieurs paroisses, à des taxes bien au-dessous de leur juste portée, dont la décharge doit conséquemment tomber sur d'autres voisines qui en sont surchargées, et c'est un mal invétéré auquel il n'est pas facile de remédier. Ces personnes puissantes sont payées de leur protection, dans la suite, par la plus-value de leurs fermes ou de celles de leurs parents ou amis, causée par l'exemption de leurs fermiers et de ceux qu'ils protègent, qui ne sont imposées à la taille que pour la forme seulement[1] ». Cet abus était une conséquence naturelle de l'omnipotence laissée aux intendants en ce qui concerne la répartition de la taille, et la cour des Aides s'en plaignit fréquemment. Elle faisait remarquer que si les habitants d'une paroisse accablée par l'impôt cherchaient à obtenir le redressement du tort qui leur était fait, leur réclamation ne pouvait parvenir au contrôleur général que par l'intermédiaire de l'intendant, que celui-ci y joignait un rapport où il présentait les faits de manière à motiver le rejet de la pétition, et qu'il ne restait plus aux malheureux contribuables qu'à payer et à se taire.

Ce n'est pas tout. Si en effet les paysans, les ouvriers, les petits propriétaires, étaient tenus d'acquitter la taille, par contre les nobles et les prêtres en étaient à peu près tous affranchis. Non seulement la noblesse héréditaire jouissait de l'exemption d'impôt[2], mais une foule de char-

[1] Vauban, *La dime royale*, 24.

[2] « Lorsque Charles VII « voulut, dit Commynes, gagner ce point d'imposer la taille à son plaisir, » il eut soin, en rendant cet impôt annuel et perpétuel, de ne pas le demander aux nobles, qui ne l'au-

ges qui conféraient la noblesse moyennant finance et qui avaient été créées dans un intérêt de fiscalité, exemptaient également de la taille ceux qui les possédaient. Nous verrons plus tard que Necker a calculé que ces charges étaient au nombre d'au moins 4000. En outre, plus de 40,000 offices vénaux transformaient leurs titulaires en fonctionnaires et par suite en privilégiés. Enfin, des abus que le gouvernement ne songeait pas à réprimer, parce qu'ils ne diminuaient pas ses recettes et qu'ils n'avaient pour résultat que d'accroître le fardeau des autres taillables, étendaient sans droit le cercle des exemptions d'impôt. Aussi peut-on dire qu'il suffisait d'avoir quelque fortune ou quelque crédit pour échapper plus ou moins complètement au paiement de la taille, et que seuls les misérables avaient à l'acquitter. Ceux-ci le savaient, et le sentiment de leur infériorité sociale leur inspirait contre tous ceux qu'épargnait l'impôt une colère contenue, qui devait bientôt éclater avec la violence que l'on sait.

La taille n'avait pas partout la même nature.

Dans le midi de la France, dans les provinces dites de droit écrit, la taille était réelle, ce qui signifie qu'elle portait sur les biens-fonds roturiers. Elle frappait en ce cas les revenus fonciers, quelle que fût la qualité du propriétaire ; un noble pouvait donc être soumis à la taille pour un domaine tenu en roture, et un simple bourgeois ne devait pas cet impôt, à raison du bien noble qu'il possédait. Toutefois, même dans les provinces de droit écrit, la taille

raient probablement pas subi, et de le faire porter uniquement sur les roturiers, de sorte que depuis trois siècles l'idée de la taille s'était associée dans l'esprit de la noblesse à l'idée de la roture. Ces mots : être mis à la taille, étaient dans notre langue synonymes de ceux-ci : être dégradé de noblesse. Les sentences de dégradation portaient même généralement les deux formules. Or, dans un pays où la noblesse était certainement plus vaniteuse qu'intéressée, qui pourrait s'étonner que ce préjugé ait concouru à aveugler longtemps les privilégiés sur l'iniquité, à la fois cruelle et vulgaire, d'une exemption d'impôt au détriment du plus pauvre et au profit du plus riche! » (De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 98.)

n'était pas en général exclusivement foncière, et une partie du contingent était levée tant sur les revenus mobiliers que sur l'industrie; alors elle devenait mixte, et elle était levée sous cette forme jusqu'à concurrence d'un tiers dans la généralité de Toulouse, d'un huitième dans celle de Grenoble, d'un dixième dans celle de Montauban, etc.

Quant aux provinces de droit coutumier, égales en superficie aux trois quarts du territoire, elles ne connaissaient que la taille personnelle, laquelle était assise sur les facultés individuelles de toute origine : la taille personnelle avait donc le caractère d'un impôt sur l'ensemble des revenus. Elle atteignait les journaliers d'après le produit présumé de leur travail, à raison de 200 journées par an; les commerçants et les fabricants, d'après l'importance attribuée à leur négoce; les capitalistes, d'après les revenus mobiliers qu'on leur supposait. On répartissait entre les propriétaires le surplus du contingent assigné à la paroisse, et les produits des terres, des maisons, se trouvaient plus ou moins lourdement taxés, suivant que les collecteurs de chaque paroisse imputaient sur les fruits du travail et sur les ressources mobilières des taillables une proportion plus restreinte ou plus élevée de l'impôt.

Les privilèges pécuniaires s'exerçaient bien plus aisément, cela va de soi, dans les pays de taille personnelle que dans ceux de taille réelle; les privilégiés n'avaient dans les premiers qu'à établir leur qualité, et ils n'étaient pas portés sur les rôles. Toutefois ils étaient indirectement atteints par la taille de leurs fermiers; ceux-ci payaient en effet des prix de location inférieurs à ceux qu'ils auraient consentis, s'il leur avait suffi d'exploiter des terres appartenant aux nobles et autres personnes exemptes, pour être affranchis de contribution.

La question des exemptions en matière de taille avait été agitée dans les dernières années du règne de Louis XV. En 1759, le contrôleur général Silhouette ayant suspendu les

privilèges des « commensaux du roi[1] » et des possesseurs d'offices, son successeur Bertin s'empressa de rapporter cette mesure; mais il édicta en 1760 des dispositions qui frappèrent les privilégiés d'une taille d'exploitation, à raison des biens qu'ils faisaient valoir eux-mêmes, et il supprima pour toute la durée de la guerre les immunités attachées à certaines charges. Puis, lorsque la paix fut rétablie, un édit du mois de juillet 1766 réglementa à nouveau la matière. Il accorda l'exemption de la taille d'exploitation aux membres du clergé, de la noblesse, des cours supérieures, des bureaux des finances, des grandes et petites chancelleries, et celle de la taille personnelle aux personnes ci-dessus énumérées, aux commensaux du roi, aux élus, à beaucoup de magistrats et d'employés de l'administration des finances, aux officiers des compagnies de maréchaussée, enfin aux habitants des villes franches. Si nombreuses que fussent ces catégories, l'édit de 1766 supprimait pourtant quelques exemptions. Aussi fut-il très attaqué par les classes privilégiées comme attentatoire à leurs droits, et, chose triste à constater, témoignage inquiétant de l'esprit de résistance qui devait un jour prochain animer la haute magistrature contre les réformes égalitaires, il fut blâmé par la cour des Aides, qui aimait tant à dénoncer les abus administratifs et à réclamer une meilleure organisation des finances. Dans des remontrances, en date du 9 juillet 1768, elle reprocha au gouvernement de vouloir, au moyen de la taille d'exploitation, « détruire indirectement les privilèges, ou plutôt le droit inhérent à la noblesse. Ce droit, affirmait-elle, ainsi que celui du clergé, est de ne point payer la taille. » Elle ne consentit à enregistrer l'édit qu'en y mentionnant le

[1] On ne désignait pas seulement par ce mot les personnes attachées au service du roi ou de ses maisons, et qui, en cette qualité, avaient *bouche à la cour*, c'est-à-dire le droit de s'asseoir à l'une des tables royales. Le titre de commensal du roi appartenait en outre à un grand nombre de fonctionnaires, et leur conférait des privilèges pécuniaires fort recherchés.

droit pour la noblesse, le clergé et les officiers des cours « de ne pouvoir être imposés à la taille pour tous les biens qui leur appartiennent, de quelque nature qu'ils puissent être, que pour l'excédent des terres labourables, qu'ils feraient labourer au delà de quatre charrues. » En vertu des anciens règlements sur la taille, les bois, prés, vignes et jardins appartenant aux nobles et aux prêtres, ainsi qu'une certaine étendue de terres labourables, étaient en effet soustraits à l'impôt. La cour des Aides ne faisait donc qu'assurer le respect de ces règlements; mais aurait-elle apporté un si grand zèle à leur défense, si ses propres membres n'y avaient pas été personnellement intéressés, en leur qualité de nobles? Et n'aurait-elle pas dû comprendre, elle qui se préoccupait de l'amélioration du sort des contribuables, que le maintien des privilèges empêchait d'alléger les taxes dont le poids leur paraissait si lourd? Quoi qu'il en soit, les tentatives faites par le gouvernement pour diminuer le nombre des exemptions ne se renouvelèrent pas; Turgot n'eut pas le temps d'entreprendre la transformation de la taille, et quand Necker devint ministre, les taillables formaient toujours la partie la plus pauvre de la nation.

A un autre point de vue, l'impôt dont nous nous occupons aurait justifié l'intervention d'un réformateur. La répartition individuelle de l'impôt s'opérait en effet dans des conditions déplorables. On a vu ci-dessus que des collecteurs choisis parmi les habitants étaient, dans chaque paroisse, chargés de dresser l'état des biens et des revenus appartenant aux taillables, de répartir entre ceux-ci le contingent de la paroisse, et de poursuivre la rentrée de l'impôt. Ils étaient donc investis d'un pouvoir considérable, et ce pouvoir, remis à de simples paysans, donnait lieu à d'innombrables abus. Les collecteurs s'appliquaient à atténuer les cotes de taille pour eux-mêmes et pour leurs amis, quitte à surélever celles des autres propriétaires et artisans.

Ce mal datait de loin. « De laboureur à laboureur, avait remarqué Vauban dans *La dime royale*, le plus fort accable le plus faible. » Quelques années plus tard, l'abbé de Saint-Pierre avait écrit dans son *Projet d'une taille tarifée :* « L'injustice des collecteurs est connue de tout le monde; et même à considérer les ressorts ordinaires des actions humaines, l'inclination pour les uns, l'aversion pour les autres, les menaces des supérieurs et des créanciers, les promesses des riches, le désir de se venger, il est impossible qu'ils ne soient pas injustes et qu'ils ne fassent pas leur répartition avec beaucoup de disproportion et d'iniquité. » Pendant tout le cours du dix-huitième siècle, ils avaient en effet continué à répartir la taille au gré de leurs préférences et de leurs inimitiés. Leur manière d'opérer était aussi mauvaise sous Louis XVI que sous les règnes précédents, car c'est en ces termes qu'elle fut décrite en 1779 par l'abbé de Véry, rapporteur du comité des impositions, devant l'assemblée provinciale du Berri : « Lorsque les collecteurs des tailles ont reçu le mandement de leur paroisse, ils n'ont d'autre régle pour la répartition que l'opinion qu'ils ont de la richesse des contribuables. Le rôle des années précédentes peut servir de guide, mais il ne fait pas loi. Tout dépend de l'opinion d'un appréciateur, et cet appréciateur change tous les ans. Ces obscurités ouvrent un champ libre aux passions humaines. La faveur, la pauvreté, l'intérêt, la crainte de choquer un successeur, l'inquiétude de déplaire à un protecteur puissant, peuvent diminuer certaines taxes au préjudice d'autrui; les sentiments de la haine et de la vengeance peuvent au contraire en aggraver d'autres, et toutes ces différentes sources d'injustice sont derrière un voile qu'il est impossible de lever. Un taillable exact dans ses paiements craint de voir, l'année suivante, son exactitude punie par une augmentation. Il en résulte que tout taillable redoute de montrer ses facultés; il s'en refuse l'usage dans ses meubles, dans ses

vêtements, dans sa nourriture, dans tout ce qui est soumis à la vue d'autrui. Cette honte basse, que la crainte d'une légère augmentation occasionne, énerve l'âme du citoyen. Nul ne rougit de faire le pauvre et de se soumettre à l'humiliation qui accompagne les couleurs de la pauvreté. »

Le mécontentement causé par la partialité des collecteurs était devenu tel que plusieurs intendants s'étaient décidés à envoyer dans les communautés de campagne des commissaires, avec ordre de participer à la confection des rôles. Mais souvent les commissaires n'avaient pas mieux agi que les collecteurs ; eux aussi avaient ménagé certains taillables au détriment des autres ; de plus, il était arrivé que, soit à l'instigation des intendants, soit pour faire preuve de zèle, plusieurs avaient employé l'intimidation, afin d'imposer aux paroisses un contingent de taille plus fort que celui qui leur avait été assigné auparavant, forcé les collecteurs à signer des rôles qu'ils trouvaient mal établis, et poussé la violence jusqu'à les faire mettre en prison, quand ils refusaient de se soumettre à leurs injonctions. Tous ces faits sont relatés dans des remontrances rédigées en 1758 par la cour des Aides. Les taillables n'avaient donc à peu près rien gagné à l'intervention des commissaires, et ils manquaient de garanties contre une taxation injuste. Aussi M. de Tocqueville a-t-il pu dire avec vérité : « Pour échapper à cette taxation violente et arbitraire, le paysan français, en plein dix-huitième siècle, agit comme le juif du moyen-âge : il se montre misérable en apparence, quand par hasard il ne l'est pas en réalité ; son aisance lui fait peur avec raison... Chaque contribuable avait, en effet, un intérêt direct et permanent à épier ses voisins et à dénoncer au collecteur les progrès de leur richesse ; on les dressait tous à l'envie, à la délation et à la haine [1].

Si la situation des taillables était digne de pitié, celle des

[1] De Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution*, 187, 188.

collecteurs ne l'était pas moins. Les règlements sur les tailles les déclaraient en effet responsables du recouvrement intégral des taxes ; ils en répondaient sur la totalité de leur avoir et pour de simples retards dans leurs versements ils étaient exposés à recevoir chez eux des garnisaires. « Il est facile de se représenter la malheureuse situation des particuliers, cultivateurs ou artisans qui, sans préparation, au début d'une année, devenaient responsables de l'établissement et du recouvrement des rôles de toute la communauté. A partir de ce moment, leur temps et leurs efforts sont intégralement consacrés à prévenir les conséquences d'une aussi terrible responsabilité. S'ils ne recouvrent pas la totalité des rôles, ils devront payer de leur poche ; un principe absolu veut « qu'en fait de taille, il n'existe jamais de non-valeurs au préjudice du roi »... L'intérêt du collecteur était de délaisser ses affaires personnelles pour éviter un plus grand mal. A ce premier préjudice se joignait celui des haines, des jalousies et des vengeances, suites inévitables des nécessités de sa gestion L'ensemble de ces causes amenait fréquemment sa ruine[1]. » Aussi la dispense d'être collecteur était-elle sollicitée par les taillables comme une grande faveur, et le gouvernement avait accordé l'exemption de la collecte à plusieurs catégories d'employés des finances : elle facilitait leur recrutement et permettait de ne leur allouer que de modiques traitements.

Les inconvénients inhérents au système de la taille personnelle, arbitrairement calculée et répartie, étaient sentis d'autant plus vivement que les pays d'États avaient trouvé moyen de les atténuer d'une façon très sensible, en faisant dresser le cadastre des propriétés sises sur leur territoire. La première province cadastrée avait été la Haute-Guyenne; le travail d'arpentage et d'évaluation des parcelles y avait

[1] Stourm, *Les finances de l'ancien régime et de la révolution*, I, 94.

été effectué à la fin du dix-septième siècle. Un cadastre existait également en Provence, en Languedoc, en Dauphiné, en Guyenne, en Bourgogne, en Alsace, en Flandre, en Artois, en Bretagne. La nature, la qualité et le rendement des terres étaient loin d'avoir toujours été exactement appréciés, et les plans cadastraux contenaient bien des erreurs ; en outre, plus on s'éloignait de l'époque à laquelle on avait procédé aux opérations du cadastre, moins les indications qu'il fournissait se trouvaient exactes. Néanmoins, si imparfaits qu'ils fussent, les relevés cadastraux des pays d'États donnaient une base fixe à l'impôt ; la taille dans ces provinces était une vraie taxe foncière, et les contribuables savaient d'avance la quotité d'impôt qu'ils auraient à payer.

Les pays d'élections ne possédaient pas de cadastre, à l'exception du Limousin, où un intendant, M. de Tourny, avait ordonné en 1738 « un arpentage effectif de l'étendue du terrain, suivi d'une estimation par experts de sa qualité et de ses produits. » Dans la plupart des paroisses les vérifications sur le terrain et les expertises n'avaient pas pu avoir lieu, car ces opérations étaient longues et coûteuses ; mais on y avait suppléé par les déclarations des propriétaires, contredites par les autres contribuables et vérifiées par des commissaires nommés à cet effet. « D'après les procès-verbaux d'arpentement et les déclarations fournies dans chaque paroisse, il a été formé un relevé exact des héritages possédés par chaque particulier, dans lequel l'estimation de ces héritages a été marquée sur des registres qui ont servi de base au travail des commissaires pour asseoir la taille ; ces commissaires ont été chargés chaque année de vérifier dans les paroisses les changements arrivés dans la propriété des héritages. » Ainsi s'exprime le préambule d'une déclaration du roi, portant la date du 30 décembre 1761 et relative a la taille tarifée dans la généralité de Limoges. Cette déclaration intervint à la demande de

Turgot qui venait à peine d'être nommé intendant du Limousin, mais qui avait déjà eu le temps de reconnaître que la perception de la taille variant suivant la nature et la classe des biens à imposer, valait infiniment mieux que le recouvrement abandonné au pouvoir discrétionnaire des collecteurs. Les améliorations dont était susceptible la levée de la taille ne cessèrent pas d'occuper Turgot, pendant les treize années qu'il fut placé à la tête de l'intendance de Limoges. La généralité qu'il avait à administrer était une des plus pauvres du royaume, elle était surchargée d'impositions, et Turgot estimait qu'elles montaient à la moitié du produit des terres. Dans ces conditions, c'était un immense service à rendre aux taillables que de veiller à ce que les taxes portant sur les biens-fonds fussent équitablement établies. Turgot fit en conséquence compléter le cadastre qui avait été commencé par l'ordre de M. de Tourny, et malgré les frais qui en résultaient, il engagea toutes les communautés d'habitants à faire procéder à l'arpentage et à l'évaluation par experts des propriétés. Il rédigea une série de circulaires qu'il faisait lire au prône par les curés, et dans lesquelles il cherchait à éclairer les paysans sur les solutions les plus avantageuses pour eux. Il adressa aussi d'intéressants mémoires au contrôleur général, au sujet des questions qu'il avait à résoudre au cours de la confection du cadastre. Il ne fut pas long à s'apercevoir des difficultés de la tâche qu'il avait entreprise, mais il ne se découragea pas, car il était persuadé qu'un impôt foncier ne doit « se répartir qu'à raison des héritages que possède chaque contribuable, et du revenu qu'il en tire; » que le système des déclarations faites par les propriétaires et fermiers prêtait trop à la fraude, et que, même avec les garanties offertes par les opérations cadastrales, l'évaluation de la valeur et du revenu de chaque héritage était si délicate, qu'il était préférable de « se contenter d'une appréciation purement idéale et qui n'exprimerait

que le rapport d'un héritage à l'autre, » sur le territoire d'une même paroisse[1].

En Champagne et en Auvergne, les intendants s'étaient aussi appliqués à rendre la taille moins vexatoire. Ils avaient reculé devant la lenteur et les dépenses de l'arpentage des propriétés, mais ils avaient fait dresser dans chaque paroisse des procès-verbaux qui constataient l'estimation des divers biens-fonds, estimation arrêtée par les commissaires des tailles en tenant compte des déclarations des intéressés, des observations présentées par les autres propriétaires, et des renseignements résultant tant des baux que des actes de vente. Enfin, dans l'Ile-de-France, l'intendant Berthier avait fait consacrer par des lettres-patentes du 1er janvier 1775 et une déclaration du 11 août 1776 un ensemble de dispositions analogues aux précédentes, et destinées à soustraire à l'arbitaire l'assiette et la perception de la taille. En cas de réclamations de la part, soit des propriétaires taxés, soit de la communauté, contre le travail des commissaires, il devait être procédé à l'arpentage et à une classification par experts ; puis des répartiteurs, désignés par les contribuables, devaient arrêter définitivement le classement des terres dont la valeur était contestée, ainsi que la matrice des rôles. En outre, afin de mettre obstacle à la tendance de certains collecteurs, de dégrever la propriété foncière au détriment des facultés mobilières dont la taxation était si facilement abusive, chaque cote de taille dut être divisée en deux parties, celle de la taille réelle, et celle de la taille d'industrie, et le rapport de l'une à l'autre fut d'avance arrêté. Ces dispositions

[1] L'expérience a montré la justesse de cette opinion de Turgot. Les essais poursuivis sous le Consulat pour faire du cadastre la base de la répartition de l'impôt foncier entre les départements, les arrondissements et les communes échouèrent complètement, et la loi du 15 septembre 1807 ordonna la création d'un cadastre parcellaire, qui ne sert qu'à la répartition entre les propriétaires d'une même commune, et qui est l'état descriptif, fait commune par commune, de toutes les parcelles de propriétés immobilières, avec l'estimation de leurs revenus.

parurent aux contemporains empreintes de beaucoup de sagesse. *L'Encyclopédie méthodique* les reproduit en entier, et elle déclare « qu'il ne peut qu'être avantageux de connaître et d'établir partout la méthode en usage dans la généralité de Paris. »

La voie était donc tracée. Les administrateurs, de même que les écrivains, sentaient la nécessité des perfectionnements à apporter à la taille, et comme il s'agissait d'un impôt de répartition, le gouvernement pouvait, tout en maintenant son produit au même chiffre et en évitant toute perte pour le Trésor, modifier, dans l'intérêt des contribuables, les procédés jusqu'alors suivis à l'effet de répartir et de percevoir le montant de la taille. La réforme de cette contribution s'imposait en quelque sorte, et quand bien même il n'aurait été guidé que par le souci de sa popularité, Necker ne pouvait se dispenser d'adopter quelques mesures en faveur des taillables. Tout d'abord il leur facilita l'exercice du droit de réclamation.

Quand ils se croyaient surtaxés, ils pouvaient adresser une plainte au bureau des finances dans le ressort duquel étaient situés leurs biens; mais pendant longtemps ils avaient été astreints à une procédure dispendieuse et compliquée, qui rendait à peu près illusoire le droit que leur reconnaissaient les règlements, de protester contre des cotes inexactes ou injustes. La cour des Aides avait plusieurs fois signalé cette situation fâcheuse, et deux déclarations royales en date du 13 avril 1761 et du 27 janvier 1772 avaient donné un commencement de satisfaction aux critiques de la Cour, en simplifiant la procédure et en facilitant l'instruction des demandes en réduction ou en décharge. Necker jugea qu'il était possible de rendre plus aisé le dépôt de semblables demandes, et à cet effet il fit signer au roi, le 28 avril 1778, une déclaration dont le préambule était ainsi conçu : « Le désir de soulager nos peuples nous a déterminés à nous occuper des moyens de

réduire les frais de procédure auxquels est exposé tout contribuable quand il se pourvoit contre son imposition... Nous avons cru devoir réunir dans la présente déclaration les dispositions principales des différentes lois antérieures, les simplifier, les éclaircir, pour en faciliter aux pauvres contribuables, à qui elles sont destinées, l'intelligence et l'exécution, et réaliser ainsi les vues de bienfaisance qui nous ont animé. » La déclaration autorisa les taillables à former, sur papier non timbré, leurs réclamations, dans les trois mois à partir de la publication des rôles, et à ne pas se servir de procureur, (nous disons maintenant d'avocat), si bon leur semblait; elle dispensa les actes de la procédure de tous frais, sauf ceux de transport sur les lieux, et de tous droits au profit du Trésor; elle permit les oppositions aux rôles, même pour des sommes infimes; bref, sans apporter de soulagement direct aux « pauvres contribuables » dont parlait le préambule, elle leur procura du moins la consolation de pouvoir se plaindre, quand ils se croiraient imposés à tort.

Necker s'occupa en second lieu de remédier aux abus si souvent relevés dans le service des collecteurs. Il n'avait qu'à s'approprier une innovation qui, relativement à ce service, avait été introduite par Turgot dans la généralité de Limoges. Turgot avait été frappé de l'injustice de la collecte : d'une part, confier l'assiette de la taille dans chaque communauté à des habitants dépourvus de compétence fiscale et placés dans une position sociale inférieure, c'était livrer des contribuables à une taxation qui offrait toutes les chances possibles d'erreur et de partialité; d'autre part, charger du recouvrement de l'impôt des propriétaires qui n'entendaient rien à ce métier et qui n'en avaient pas moins la responsabilité de la rentrée intégrale de l'impôt, c'était les détourner de leurs propres affaires et s'exposer à les ruiner. Il avait en conséquence pris le parti d'enlever aux contribuables la tâche, aussi écrasante pour

eux qu'ils s'en acquittaient mal, d'établir la taille et de la lever. Il chargea de ce double soin des agents permanents qu'il assujettit à des cautionnements, auxquels il défendit toute autre occupation, et desquels il exigea un certain degré d'instruction. Il leur traça des règles précises, il définit comment ils auraient à procéder pour le classement des terres et l'évaluation des propriétés, il leur imposa l'obligation de tenir une comptabilité régulière et de rendre compte de leurs recettes, enfin il les rémunéra au moyen des remises qui étaient auparavant allouées aux collecteurs. Cette organisation fonctionna très bien et donna les meilleurs résultats. Necker n'aurait couru aucun risque en la généralisant, et en remplaçant partout les taillables-collecteurs par des employés, qui auraient mieux qu'eux assis et perçu les taxes foncières. Mais soit par répugnance pour les solutions nettes, soit par crainte de troubler d'antiques usages, il se borna, par des arrêts du Conseil, dont le premier porte la date du 18 juillet 1779, à accorder aux villes disposées à en faire usage l'autorisation de remplacer les collecteurs par des agents salariés par elles, et investis des mêmes fonctions que ceux-ci en ce qui concerne l'établissement et le recouvrement de la taille. Quelques villes profitèrent de la permission qui leur était ainsi donnée, mais la plupart laissèrent aller les choses comme par le passé. Ce n'était pas du reste dans les villes que la collecte motivait le plus de plaintes; elle était surtout défectueuse dans les campagnes, où les lumières manquaient et où la pauvreté était plus générale. Du moment que les collecteurs ruraux étaient maintenus, les habitants des villages ne surent pas leur substituer des préposés de leur choix, et pour ne pas avoir osé prendre une initiative qui n'avait rien de téméraire, puisqu'elle avait réussi partout où elle avait été tentée, le directeur général des finances n'apporta pas de soulagement véritable au sort des taillables.

La dernière modification qu'il introduisit dans le régime

de la taille eut, ou du moins parut avoir plus d'importance. Nous montrerons tout à l'heure qu'en réalité elle n'offrait aux contribuables qu'une garantie bien fragile, mais elle fut cependant interprétée comme une manifestation éclatante des idées libérales du ministre, et à ce titre elle fut accueillie avec reconnaissance. Voici ce que fit Necker.

On a vu plus haut que depuis 1767 le roi approuvait chaque année deux brevets de taille : le premier faisant connaitre la somme que ses peuples auraient à payer en principal, le second fixant celle qu'ils verseraient au Trésor comme accessoires du principal. Le montant du premier brevet était immuable, mais celui du second était variable. A une époque où les embarras financiers de l'État étaient extrêmes et où le contrôleur général était sans cesse à la recherche de nouvelles ressources, le pouvoir absolu avec lequel le gouvernement réglait le taux des accessoires de la taille, avait pour conséquence de le pousser fréquemment à imposer aux taillables de plus fortes taxes. Aussi la fixité de la taille paraissait-elle un progrès très désirable, et dans des remontrances du 9 juillet 1768, la cour des Aides avait demandé que cette contribution ne pût être augmentée que par un édit enregistré au parlement; elle avait de plus insisté pour que la répartition en fût faite entre les élections et les paroisses non par les intendants seuls, mais par des délégués élus par les contribuables. Les mêmes idées lui semblèrent bonnes à développer dans ses remontrances du 6 mai 1775. Traçant, au début d'un nouveau règne, une sorte de programme financier, elle ne pouvait passer la taille sous silence, et relativement à cet impôt elle s'exprima en ces termes : « On dit que depuis longtemps le principal de la taille n'est jamais augmenté ; cependant le peuple, qui en supporte le poids, se plaint souvent de l'augmentation. Ce n'est qu'une dispute de mots : on n'augmente pas le principal, mais on augmente les acces-

soires... Pendant que les cours ne cessent de soutenir que leur enregistrement libre est nécessaire pour l'établissement des impôts, pendant que cette maxime est regardée par la nation comme son unique ressource, depuis qu'elle n'a plus de représentants, il s'impose cependant tous les ans de nouvelles sommes sur le peuple sans enregistrement, et par des actes d'autorité arbitraire, tels que le brevet de la taille, les commissions et l'opération du département. — Si Votre Majesté voulait se faire rendre compte de toutes les impositions générales ou particulières qui se lèvent dans le royaume et qui ont été établies par l'autorité arbitraire, elle verrait peut-être que la plupart ont eu pour motifs des besoins momentanés qui ont cessé, et que cependant on a continué à lever l'impôt. — C'est sur le rapport du seul intendant qu'on statue sur le sort de chaque province. Or, cet intendant est obligé lui-même de s'en rapporter à des subalternes. D'ailleurs il faut observer que cet intendant a souvent un intérêt contraire à celui de la province. En effet, on ne saurait dissimuler que l'intendant est un homme qui court la carrière de la fortune, qu'il a sans cesse besoin des grâces de la cour, et qu'il ne peut les obtenir que par un ministre à qui souvent on est sûr de plaire en lui facilitant les moyens de tirer tout le parti possible des impôts. » Jadis les intérêts des différentes provinces étaient défendus par des magistrats que choisissaient les contribuables, et qu'à raison de ce fait on nommait les élus; ils ont conservé ce nom, mais ils ne reçoivent plus aucun mandat de leurs concitoyens; ils tiennent leurs pouvoirs du gouvernement et sont propriétaires d'offices vénaux. « Il est temps de rendre à vos peuples le droit qu'ils avaient anciennement de nommer des représentants pour assister à l'assemblée du département, où il est statué sur le sort de la province. » Les députés nommés dans chaque élection éclaireront l'administration et lui adresseront des mémoires sur les injustices ou les inégalités de la réparti-

tion. « Alors les intendants auront des contradicteurs et le peuple des défenseurs. »

La cour des Aides demandait en résumé deux choses : premièrement que les accessoires de la taille ne pussent pas être accrus par une simple décision du roi en son Conseil, et que leur augmentation, comme celle des autres impôts, fût préalablement consentie par les cours souveraines investies du droit d'enregistrement; en second lieu, qu'une réunion de députés élus par les contribuables fût créée dans chaque généralité, afin de s'occuper des questions se rattachant à la perception de la taille, et de veiller à une équitable répartition de cet impôt entre les élections. On verra dans le chapitre suivant comment et dans quelles étroites limites Necker a tenu compte de ce second vœu. Quant au premier, il se décida en 1780 à y obtempérer, et une déclaration royale du 13 février disposa qu'à l'avenir les accessoires de la taille seraient immuables, et ne pourraient être augmentés qu'en vertu d'édits soumis à la formalité de l'enregistrement.

« En étudiant, porte le préambule, la nature et les circonstances des différents impôts qui pèsent sur nos peuples, notre attention particulière s'est arrêtée sur la taille et sur la capitation taillable; et nous n'avons pu nous dissimuler que la forme usitée jusqu'à présent pour l'augmentation de la taille et de ses accessoires ayant fait de cette imposition la ressource la plus prompte et la plus facile, l'administration des finances y avait eu recours par préférence, quoique plusieurs autres eussent été moins onéreuses à nos peuples et moins contraires à la prospérité de notre royaume... Le second brevet de la taille s'est accru successivement et presque obscurément... Les taillables déjà tourmentés par les variations attachées à la répartition individuelle de la taille, se voyaient encore annuellement exposés à ses augmentations inattendues, provenant des besoins plus ou moins passa-

gers de la finance. Ainsi nulle loi ne pouvait être plus importante à la plus nombreuse partie de nos sujets que celle qui, en déterminant d'une manière invariable le montant de la taille dans chaque généralité, assujétirait toute espèce d'augmentation aux formes qui sont nécessaires pour toutes les autres impositions. » Les parlements devaient donc être à l'avenir consultés avant qu'on ne pût mettre en recouvrement aucun accroissement de la taille. « Loin de nous, disait le roi en terminant, toute crainte de la lumière et de la vérité, et surtout la moindre défiance d'adresser nos lois de finance à l'enregistrement de nos cours ! Comme si le secours de leurs observations, les éveils de leur zèle, pouvaient jamais nous être inutiles ou indifférents, ou comme si ce pouvait être un obstacle à l'exécution de notre volonté, du moment qu'elle serait suffisamment éclairée. » Ces paroles étaient une flatterie à l'adresse des parlements. Necker était en effet reconnaissant de l'appui qu'ils prêtaient à sa politique en ne combattant aucun de ses édits d'emprunt, et il croyait habile de déclarer la confiance qu'il avait en leur concours. Mais un an plus tard il devait s'apercevoir de l'hostilité des membres de la haute magistrature.

La déclaration de 1780 valut au ministre qui l'avait inspirée de grands applaudissements, non seulement de la part des taillables, « les moins fortunés des Français », comme les appelait le préambule, mais aussi de la part des non-taillables. Les premiers désiraient depuis si longtemps obtenir la fixité de la taille, qu'ils considérèrent comme une importante concession la promesse qui leur était faite que son montant ne serait plus exposé à varier chaque année. Les seconds se réjouirent de la restriction apportée au droit du monarque d'imposer discrétionnairement la nation ; ils approuvèrent Necker, ainsi que le rapporte Mme de Staël, « de mettre des bornes au pouvoir ministériel [1] ». Enfin, les uns et les autres furent séduits

[1] *Considérations sur la révolution française*, I, 83.

par la promesse contenue dans le préambule que le gouvernement s'occuperait bientôt de rendre la répartition de la taille plus égale entre les généralités et qu'il reviserait à la paix les droits de gabelle, de traites et d'aides. Ils virent que le roi et ses ministres étaient d'accord avec eux pour trouver mauvais tous ces impôts, et ils prirent patience en attendant le jour où ils n'auraient plus à les payer.

Fausse espérance qu'un gouvernement obéré était bien imprudent de leur donner et que les contribuables étaient bien naïfs de concevoir! S'ils avaient réfléchi, s'ils s'étaient demandé quelle était la valeur pratique de la déclaration royale, ils auraient vu qu'elle consacrait en somme ce qui se passait depuis le nouveau règne. Au rebours de ce qui avait lieu du temps de son aïeul, Louis XVI n'augmentait pas les impôts, pas plus la taille que les autres contributions, et Necker avait pour programme financier de tirer uniquement de l'emprunt les ressources extraordinaires dont il sentait la nécessité. Convaincu que le crédit suffit à tout, il sacrifiait sans peine le supplément de recettes qu'il aurait pu trouver dans un relèvement des accessoires de la taille. Donc, tant qu'il serait à la tête des finances, on n'aurait pas à craindre qu'il surchargeât les taillables, et l'engagement qu'il contractait de prendre l'avis des cours souveraines n'était pas fait pour le gêner. Mais il n'occuperait pas toujours le ministère et ses successeurs pourraient être forcés par les circonstances de créer au Trésor de nouvelles rentrées. Si l'un d'eux voulait accroître le produit de la taille, ne le pourrait-il plus? En aucune façon. Il n'aurait en ce cas qu'à préparer un édit, à le présenter aux divers parlements, et si l'enregistrement était refusé, à faire procéder à cette formalité, « d'exprès commandement du roi », suivant la formule consacrée. On voit que la réforme consentie par la déclaration de 1780 était une satisfaction à peu près platonique accordée aux taillables et au pays.

CHAPITRE XII

Campagne entreprise par les économistes et la cour des Aides en faveur de la constitution d'assemblées provinciales, qui auraient pour principale attribution la répartition de la taille. — La publicité donnée aux remontrances de 1775 décide Necker à proposer au roi une réforme en ce sens. — Considérations administratives et financières qu'il developpe à l'appui de la réforme. — Il plaint les contribuables et les déclare surchargés d'impôts. — Avantages politiques et sociaux qu'il attend du fonctionnement des assemblées provinciales. — Pour être efficace cette réforme aurait dû s'appliquer à tous les pays d'élections. — Necker a le tort de ne doter d'une assemblée provinciale que la généralité du Berri, et de ne créer cette assemblée qu'à titre d'essai. — Ainsi restreinte, la réforme accomplie par l'édit du 12 juillet 1778 passe à peu près inaperçue. — En ne rendant pas l'assemblée élective, en maintenant la division des ordres et en admettant la délibération en commun, cet édit mécontente à la fois la noblesse et le tiers-état. — Dès sa première session, l'assemblée du Berri demande que ses membres procèdent de l'élection. — Institution en 1779 de l'assemblée provinciale de la Haute-Guienne, et tentatives avortées pour créer deux autres assemblées. — Dans son Compte-rendu de 1780, Necker donne de nouveaux motifs à l'appui de la formation d'assemblées provinciales.

Dans les provinces dotées d'États particuliers, une des principales attributions de ces assemblées consistait à répartir l'impôt direct entre les paroisses et à réglementer tant son établissement que sa perception. Plusieurs États, ceux du Languedoc notamment, s'étaient acquittés de cette tâche avec succès; ils étaient parvenus à rendre les taxes plus égales, moins arbitraires, et à adoucir la situation des

contribuables. D'autres s'étaient montrés moins vigilants, et ils avaient mis une docilité extrême à accéder aux dons gratuits exigés des provinces, autrement dit aux augmentations d'impôts qui se traduisaient par une addition au principal de la taille. Néanmoins, même dans les généralités où les États n'avaient que faiblement défendu les intérêts des populations, celles-ci avaient été moins maltraitées que dans les pays d'élections, parce qu'elles avaient eu un recours contre les impositions abusives. Les villes et communautés qui se croyaient surtaxées savaient à qui se plaindre; elles adressaient leurs réclamations aux États; une instruction avait lieu, afin de calculer leurs forces contributives; quand le contingent mis à leur charge était reconnu exagéré, il était diminué, et la répartition finissait par devenir plus équitable. Ajoutez à cela que dans chaque province possédant une assemblée, il était levé des taxes locales dont le produit était employé à des dépenses d'utilité générale, et spécialement à des constructions de routes.

L'administration des pays d'États était donc meilleure que dans le reste de la France, et cela explique pourquoi, depuis le milieu du siècle, les hommes éclairés étaient d'accord pour proclamer la nécessité de créer des assemblées provinciales dans tout le royaume. Nous avons relaté l'ardeur qu'avaient déployée le marquis de Mirabeau et les économistes dans la défense de cette idée, ainsi que la persistance avec laquelle la cour des Aides l'avait recommandée à l'attention du souverain et de ses ministres. Nous avons dit également que l'intention de Turgot était de constituer dans les paroisses, les arrondissements et les provinces des conseils qui ne devaient avoir, d'après lui, que des attributions consultatives, mais qui auraient procédé de l'élection, et où il n'y aurait pas eu de distinction d'ordres. Tous ces conseils auraient à leur tour nommé des délégués à un grand conseil national, qui eût porté le titre

de municipalité générale du royaume. Le seul reproche qu'on pût faire au plan de Turgot était sa hardiesse, car il portait atteinte à l'antique constitution du royaume, laquelle comportait l'existence de trois ordres, dont deux privilégiés. Aussi, ce grand ministre avait-il voulu mûrir l'ensemble et les détails du projet qu'il avait formé, et il perdit le pouvoir avant de l'avoir soumis à l'approbation du roi. Mais l'opinion publique n'en était pas moins favorable à ce que nous appellerions les idées de décentralisation; elle sentait vaguement que, grâce au progrès des lumières, le moment était venu où la France devait prendre une certaine part à l'administration de ses intérêts locaux.

Necker partageait ce sentiment, et il résolut de le satisfaire. La publication qui fut faite en 1778 des remontrances adoptées en 1775 par la cour des Aides, le mit du reste en demeure d'agir, s'il ne voulait pas paraitre indifférent à une réforme qui jouissait de la faveur générale. La Cour ne craignit pas de dire que les progrès de l'autorité absolue avaient amené la disparition de tous les corps délibérants; que parmi les États provinciaux, les uns avaient été supprimés, les autres privés de la plus grande partie de leurs pouvoirs; que les communautés d'habitants elles-mêmes avaient perdu « le droit naturel de s'administrer »; que pour la moindre dépense, le moindre travail, elles dépendaient du subdélégué de l'intendant; que les impositions étaient mal réparties; que les provinces n'avaient aucun moyen de faire parvenir leurs doléances jusqu'au roi; bref, que « tous les abus possibles pouvaient être commis dans l'administration, sans que le roi en fût jamais instruit. » Necker considéra que ce langage lui faisait un devoir d'exposer à Louis XVI la façon dont ses peuples étaient administrés, et de lui montrer que des assemblées locales seraient plus en état que les représentants du pouvoir central d'assurer l'exacte répartition des impôts, ainsi que de pourvoir aux besoins les plus pressants des populations.

Il rédigea en conséquence un mémoire qu'il remit au roi, et comme cette pièce n'était pas destinée à la publicité, que d'autre part le directeur général des finances tenait à faire sur l'esprit de Louis XVI une impression assez forte pour le déterminer à consentir à l'innovation qu'il lui recommandait, il parla à cœur ouvert, ne cachant ni les vices de l'administration des intendants, ni les sujets de mécontentement des contribuables. Le mémoire de Necker est donc un document précieux pour l'histoire.

« Une multitude de plaintes, disait le ministre, se sont élevées de tout temps contre la forme d'administration employée dans les provinces : elles se renouvellent plus que jamais. A peine en effet peut-on donner le nom d'administration à cette volonté arbitraire d'un seul homme qui, tantôt présent, tantôt absent, tantôt instruit, tantôt incapable, doit régir les parties les plus importantes de l'ordre public, et qui ne considère sa place que comme un échelon à son ambition. Si, comme il est raisonnable, on ne lui donne à gouverner en débutant qu'une généralité d'une médiocre étendue, il la voit comme un lieu de passage, et n'est point excité à préparer des établissements dont le succès ne lui est point attribué. Enfin, présumant toujours, et peut-être avec raison, qu'on avance encore plus par l'effet de l'intrigue et des affections que par le travail et l'étude, ces commissaires sont impatients de venir à Paris, et laissent à leurs secrétaires ou à leurs subdélégués le soin de les remplacer dans leurs devoirs publics. » Après avoir critiqué les procédés administratifs des intendants et de leurs subdélégués, après avoir rappelé la diversité des services dont ils avaient à s'occuper, et l'impuissance où étaient les mieux intentionnés d'entre eux de s'acquitter complètement de leurs multiples fonctions, Necker ajoutait : « Tous ces inconvénients, qui seraient sensibles dans le temps le plus heureux, deviennent plus aggravants quand les peuples gémissent sous le poids d'impôts accu-

mulés, et quand il est alors nécessaire d'adoucir, par une attention paternelle, la rigueur de leur sort : de là cette fermentation générale et sur la répartition des impositions, et sur les corvées, et sur l'arbitraire absolu, et sur la difficulté d'obtenir justice, et sur le défaut d'encouragement: de là peut-être l'indifférence générale pour le bien de l'État, qui gagne tous les jours. »

Le mémoire ministériel constate ensuite que le gouvernement a toujours senti la nécessité de conserver la haute main sur les intendants et de restreindre leur omnipotence. Aussi leur a-t-il imposé l'obligation de consulter sans cesse les ministres, et de solliciter une foule d'autorisations. Mais « en retenant à Paris tous les fils de l'administration, il se trouve que c'est dans un lieu où l'on ne sait rien que par des rapports éloignés, où l'on ne croit qu'à ceux d'un seul homme, et ou l'on n'a jamais le temps d'approfondir, qu'on est obligé de diriger et de discuter toutes les parties d'exécution. Les ministres auraient dû sentir qu'en ramenant à eux une multitude d'affaires au-dessus de l'attention, des forces et de la mesure du temps d'un seul homme, ce ne sont pas eux qui gouvernent, ce sont leurs commis, et ces mêmes commis, ravis de leur influence, ne manquent jamais de persuader au ministre qu'il ne peut se détacher de commander un seul détail, qu'il ne peut laisser une seule volonté libre, sans renoncer à ses prérogatives, et diminuer sa consistance. »

C'est en ces termes, d'une vérité saisissante, que Necker dénonçait au roi les défauts de l'intervention gouvernementale. Puis, ayant donné ce triste aperçu de l'action administrative, tant à Paris que dans les provinces, il était logiquement conduit à vanter les services que rendraient des assemblées provinciales, et il justifiait de la manière suivante leur création: Les intendants doivent conserver celles de leurs attributions qui concernent la police et le maintien de l'ordre public; « mais il en est aussi, telles

que la répartition et la levée des impositions, l'entretien et la construction des chemins, le choix des encouragements favorables au commerce, au travail en général et aux débouchés de la province en particulier, qui, soumises à une marche plus lente et plus constante, peuvent être confiées préférablement à une commission composée de propriétaires, en réservant à l'intendant l'importante fonction d'éclairer le gouvernement sur les différents règlements qui seraient proposés... L'expérience et la théorie indiquent que ce n'est pas avec des hommes supérieurs, mais avec le plus grand nombre de ceux qu'on connait et qu'on a connus, qu'il est juste de composer une administration provinciale. Dans une commission permanente, composée des principaux propriétaires d'une province, la réunion des connaissances, la succession des idées, donnent à la médiocrité même une consistance; la publicité des délibérations force à l'honnêteté ; si le bien arrive avec lenteur, il arrive du moins, et une fois obtenu, il est à l'abri du caprice, tandis qu'un intendant, le plus rempli de zèle et de connaissances, est bientôt suivi par un autre, qui dérange ou abandonne les projets de son prédécesseur. »

Le mémoire du directeur général des finances ne se borne pas à indiquer d'une façon générale l'utilité du rôle des assemblées provinciales. Il insiste spécialement sur les avantages que les contribuables en retireront. Il affirme que ces assemblées, composées de propriétaires du pays, très au courant de la valeur et du produit des terres, présenteront au point de vue d'une équitable répartition de l'impôt, des garanties supérieures à celles offertes par les intendants et leurs subdélégués, et qu'elles aideront à délivrer « insensiblement les habitants de la campagne du joug sous lequel ils vivent. Subdélégués, officiers d'élections, directeurs, receveurs et contrôleurs des vingtièmes, commissaires et collecteurs des tailles, officiers des gabelles, voituriers, buralistes, huissiers, piqueurs de corvées, commis

aux aides, aux contrôles, aux droits réservés, tous ces hommes de l'impôt, chacun selon son caractère, assujétissent à leur petite autorité et enveloppent de leur science fiscale des contribuables ignorants, inhabiles à connaître si on les trompe, mais qui le soupçonnent et le craignent sans cesse[1]. Si ces diverses servitudes peuvent un jour être tempérées, si d'un pareil chaos il peut enfin sortir un système simple et régulier d'impositions, on ne peut l'espérer, à travers les obstacles de l'habitude, qu'à l'aide des administrations provinciales. »

Enfin Necker s'attachait à réfuter l'objection qu'en instituant ces assemblées, « ce serait diminuer les ressources de la finance et mettre des bornes à la faculté d'imposer. » Il démontrait facilement que les habitants des provinces supporteraient d'autant mieux les charges publiques qu'ils seraient moins pressurés. Mais il allait plus loin, et il avouait à Louis XVI que la limite des taxations était atteinte. « Quant aux augmentations futures, je dirai avec peine, mais avec vérité, que le premier obstacle à ces augmentations viendra de l'état même des contribuables. Le ministre de Votre Majesté trahirait son devoir, s'il n'était pas uniquement occupé de préparer au cœur bienfaisant de Votre Majesté les moyens de soulager ses peuples, et s'il lui cachait que la plus nombreuse partie de ses sujets en a le plus pressant besoin[2]. »

[1] Pour qu'un ministre des finances prît ainsi plaisir à appeler l'attention du roi sur cette longue liste des « hommes de l'impôt, » pour qu'il regrettât « leur science fiscale, » et qu'il plaignît les contribuables, il fallait qu'il fût bien convaincu de l'injustice des taxes existantes. Cela explique pourquoi Necker ne voulait à aucun prix recourir à l'augmentation des impôts. D'un autre côté, si un homme d'État intéressé à remplir les caisses du Trésor, et qui pour ce motif devait être indulgent pour les impositions productives, jugeait aussi sévèrement le système financier en vigueur, avec quelle aversion ne pouvaient manquer de le subir les contribuables!

[2] Le mémoire sur la création d'assemblées provinciales devait rester secret, ainsi que nous l'avons dit plus haut. De là la netteté des aveux qu'il contient. Mais trois ans après qu'il eût été écrit, une indiscrétion

Les motifs qui précèdent sont ceux que Necker soumit à Louis XVI pour le déterminer à consentir à l'établissement des assemblées provinciales. Mais il en avait d'autres encore. Mme de Staël nous apprend en effet que cet établissement lui paraissait être « le meilleur moyen pour obtenir du consentement volontaire des nobles et du clergé le sacrifice de cette inégalité d'impôts, qui révoltait encore plus la masse de la nation que toute autre distinction. » Elle nous dit aussi que, dans la pensée de son père, la création des administrations provinciales « devait diminuer l'ascendant de la capitale sur tous les points du royaume, car les grands propriétaires, intéressés par les affaires dont ils se seraient mêlés chez eux, auraient eu un motif pour quitter Paris, et vivre dans leurs terres... Les assemblées provinciales devaient rendre aux grands seigneurs de France une consistance politique. Les dissensions qu'on a vues tout à coup éclater entre les classes privilégiées et la nation n'auraient peut-être pas existé, si depuis longtemps les trois ordres se fussent rapprochés, en discutant en commun les affaires d'une même province. » Enfin, toujours d'après Mme de Staël, Necker avait remarqué que « les grands seigneurs français n'étaient pas assez instruits, parce qu'ils ne gagnaient rien à l'être, » que leur éducation était « superficielle, » et qu'ils « ne pouvaient plus lutter contre les lumières du tiers-état. » Il espérait qu'en les appelant à délibérer au sujet des questions relatives aux impositions, à la viabilité, au commerce et à l'agriculture des diverses provinces, l'institution par lui projetée leur fournirait l'occasion d'acquérir l'expérience administrative et la connaissance des hommes, tournerait leurs préoccupations vers l'étude des intérêts vitaux du pays et leur vau-

le rendit public, et par suite il contribua à l'impopularité du régime fiscal. Lorsque les successeurs de Necker eurent recours à l'accroissement des impôts, les Français se souvinrent qu'en 1778 un rapport officiel avait déclaré qu'ils ne pouvaient pas payer davantage sans être écrasés.

drait l'autorité et la reconnaissance que font naître les services rendus. « Les assemblées provinciales auraient, par degrés, amené les grands seigneurs à primer par leur savoir en administration, comme jadis ils l'emportaient par leur épée, et l'esprit public en France aurait précédé l'établissement des institutions libres. Les assemblées provinciales n'auraient point empêché qu'un jour on ne demandât la convocation des États généraux; mais du moins, quand l'époque inévitable d'un gouvernement représentatif serait arrivée, la première classe et la seconde, s'étant occupées ensemble depuis longtemps de l'administration de leur pays, ne se seraient point présentées aux États généraux, l'une avec l'horreur, et l'autre avec la passion de l'égalité[1]. »

Il était impossible de mieux raisonner, et de mieux sentir les avantages de tout genre qui devaient résulter du fonctionnement d'assemblées délibérantes, dans les provinces qui ne possédaient pas d'États particuliers. Malheureusement, la timidité qui, chez Necker, accompagnait la rectitude du jugement, les scrupules qui énervaient ses meilleures intentions, l'empêchèrent de prendre en cette matière un parti décisif. Puisqu'il estimait que les assemblées provinciales administreraient avec plus de vigilance et d'une manière plus éclairée que les intendants, qu'elles rendraient l'impôt plus égal et son poids plus léger, qu'elles retiendraient les grands propriétaires dans leurs terres et formeraient l'aristocratie au maniement des affaires, il était logique qu'il proposât au roi d'en établir partout, et d'en faire une institution qui répondît à l'attente générale. Si des assemblées provinciales avaient été créées dans tous les pays d'élections, une grande impression eût été produite sur l'opinion publique; celle-ci aurait vu que le gouvernement entrait dans une voie nouvelle, qu'il rompait avec les

[1] Mme de Staël, *Considérations sur la Révol. franç*, I, 60, 80, 81.

anciennes traditions, qu'il comptait sur le concours des trois ordres pour améliorer l'administration. Les bonnes volontés n'auraient fait défaut ni à Louis XVI ni à son ministre; dans chaque province les dignitaires du clergé, les chefs des principales familles de la noblesse, et les membres les plus qualifiés du tiers-état, auraient ambitionné de faire partie de l'assemblée; la masse des contribuables aurait tourné vers celle-ci ses espérances, lui aurait adressé ses plaintes et aurait attendu d'elle le redressement de ses griefs; bref, la France aurait compris que la royauté consentait à la consulter pour la gestion des affaires locales, et, heureuse de cette concession, elle eût attaché le plus haut prix à la tentative libérale du monarque.

Au contraire, Necker ne demanda à Louis XVI que d'instituer dans une seule généralité une assemblée provinciale. En agissant ainsi, il eut l'air de se défier lui-même de la réforme qu'il patronnait, de craindre qu'elle n'affaiblît l'autorité et ne désorganisât l'administration, de croire qu'il ne serait pas possible de trouver dans toutes les généralités assez d'hommes distingués pour leur abandonner une partie des attributions des intendants. S'il se montra aussi timoré, ce n'est pas par suite d'une opposition que lui aurait faite le roi : celui-ci avait l'habitude de se ranger aveuglément à l'opinion de ses ministres, il avait d'ailleurs confiance en Necker, et quand même il eût trouvé son plan téméraire, il s'y fût rallié, car il n'avait nulle envie de se séparer d'un directeur général des finances qui avait relevé le crédit de l'État, et qui savait par ses emprunts remplir le Trésor obéré par les dépenses de la guerre d'Amérique. On peut donc tenir pour certain que Louis XVI aurait aussi bien accepté d'instituer plusieurs assemblées provinciales qu'une seule. La lecture du mémoire rédigé par le directeur général des finances devait même l'avoir préparé à cette solution. Mais du moment que son ministre lui conseillait de ne doter d'une assemblée qu'une des généralités du

royaume, il était tout disposé à se contenter de cet essai partiel. En conséquence, le 12 juillet 1778, parut un arrêt du Conseil qui établit une assemblée provinciale dans le Berri, et qui spécifia, dans son article premier, qu'elle durerait « autant qu'il plairait à Sa Majesté. »

Dès lors, l'expérience que l'on tentait était non seulement restreinte à une province, mais en outre elle était présentée comme pouvant n'être que temporaire. Le préambule de l'arrêt du Conseil s'expliquait très nettement à ce sujet: « Sa Majesté recommande surtout aux membres de la nouvelle assemblée le sort du peuple et les intérêts des contribuables les moins aisés. C'est en revêtant cet esprit de tutelle et de bienfaisance qu'ils se montreront dignes de la confiance de Sa Majesté. Elle doit d'autant plus l'attendre de leur zèle qu'ils auront sans doute présent à l'esprit qu'indépendamment du bien qu'ils pourront faire à la province dont les intérêts leur sont confiés, c'est du succès de leur administration que naîtront de nouveaux motifs d'étendre ces mêmes institutions, et qu'ils hâteront ainsi par la sagesse de leur conduite l'accomplissement des vues généreuses et bienfaisantes de Sa Majesté. Et si jamais, ce qu'elle ne veut présumer, les intérêts particuliers, la discorde ou l'indifférence venaient prendre la place de cette union qui peut seule affermir le bien public, Sa Majesté, en détruisant son ouvrage et en renonçant à regret à ses espérances, ne pourrait se repentir d'avoir fait, dans son amour pour son peuple, l'essai d'une administration qui forme depuis si longtemps l'objet des vœux de ses provinces. » Proclamer que depuis longues années les pays dépourvus d'États désiraient l'organisation d'assemblées provinciales, n'en accorder qu'à une généralité, annoncer aux autres qu'elles n'en obtiendraient qu'à la condition que l'assemblée du Berri se conduirait d'une façon jugée satisfaisante par le gouvernement, et ne pas même donner à celle-ci une existence définitive, c'était en vérité accomplir d'une

singulière façon une réforme jugée pourtant indispensable ! On avait beau se vanter d'opérer un progrès : comme il n'avait lieu que sur un point unique du territoire, nul n'était disposé à lui attribuer de l'importance. A bien prendre, on créait au profit du Berri un privilège: celui de posséder une assemblée provinciale; mais en même temps on ajournait à une époque indéterminée la réalisation des espérances qui avaient pu naître ailleurs. Bref, malgré les belles phrases contenues dans le rapport que Necker avait adressé au roi, les pouvoirs des intendants restaient, sauf dans le Berri, tels qu'ils étaient auparavant, et la situation des contribuables n'était en rien améliorée. Aussi l'arrêt du Conseil du 12 juillet 1778 n'eut-il aucun retentissement. Autant les Français s'en seraient émus et y auraient applaudi s'il eût sanctionné une mesure générale, s'il eût mis les pays d'élections en possession d'assemblées chargées d'effectuer la répartition des impôts et de gérer leurs intérêts économiques, autant ils assistèrent avec indifférence et scepticisme à un essai nouveau d'assemblée dans une des provinces du centre de la France.

Comment aurait-on pu, du reste, voir dans l'arrêt de 1778 une innovation considérable, quand de si grandes précautions y étaient prises afin de ne pas froisser les susceptibilités de la noblesse et du clergé ? Non seulement l'arrêt décidait que chaque ordre aurait des représentants dans l'assemblée provinciale, mais il ne rendait pas ces représentants électifs et il assurait aux deux ordres privilégiés une représentation égale à celle du tiers-état. La seule concession faite aux idées d'égalité civile qui étaient déjà si répandues, consistait en ce que, dans l'assemblée, la délibération devait être commune et que les suffrages devaient se compter par tête : l'ancienne règle de la délibération par ordre était donc écartée, et grâce à ce que beaucoup de membres du clergé et de la noblesse pensaient comme les hommes du tiers, les représentants de ce dernier ordre,

égaux en nombre à ceux des deux autres ordres, avaient la certitude de disposer dans l'assemblée de la majorité.

Le changement apporté au mode de délibération eut, comme toutes les demi-mesures, l'inconvénient de ne satisfaire personne. Les partisans des doctrines philosophiques et économiques ne se consolèrent pas de l'abandon du principe électif, et il ne leur suffit pas d'avoir l'espoir fondé que l'adhésion d'une partie au moins des représentants des ordres privilégiés rendrait le tiers-état maître du vote. D'autre part, les partisans des antiques usages estimèrent que la délibération en commun et la représentation plus nombreuse donnée au tiers portaient une grave atteinte aux prérogatives des deux premiers ordres, qu'elles tendaient à introduire dans l'État un régime égalitaire opposé à la constitution de la monarchie, et qu'elles étaient inspirées par une théorie capable de bouleverser quelque jour une organisation sociale, qui avait pour bases la division de la nation en castes distinctes et l'existence de classes privilégiées. Ces craintes, il faut l'avouer, n'étaient pas chimériques, et un avenir prochain devait se charger de montrer que le doublement du tiers contenait en germe la suppression des ordres et la confusion des Français de tout rang au sein d'une nation devenue une. Mais puisque l'influence du tiers-état avait tellement grandi qu'il était impossible, même dans une simple assemblée provinciale, de le mettre en minorité, puisqu'on jugeait nécessaire de lui accorder autant de représentants qu'aux deux autres ordres, n'aurait-il pas été politique d'en faire l'allié de la royauté? N'aurait-il pas été habile de reconnaître qu'il l'emportait par le nombre, par la richesse, par les lumières sur le clergé et la noblesse, que dès lors la royauté avait intérêt à prendre dans le tiers son point d'appui, à tâcher de confondre ensemble la bourgeoisie et l'aristocratie, et à composer les assemblées provinciales de telle sorte qu'elles fussent l'émanation de la propriété ?

Si Louis XVI et Necker avaient eu de la pénétration d'esprit, ou bien ils auraient établi dans les pays d'élections des assemblées constituées sur le modèle exact des pays d'États, cherchant ainsi à consolider l'existence des trois ordres et à refouler les aspirations vers leur suppression; ou bien ils auraient décidé que les assemblées provinciales seraient nommées par les propriétaires, quelle que fût leur qualité, et opéré ainsi entre les ordres un commencement de fusion qui aurait valu au gouvernement une sérieuse popularité. De ces deux partis, le premier était dangereux, car il aurait froissé l'opinion publique; le second aurait excité assurément du mécontentement parmi les privilégiés et les parlementaires, il eût donc exigé de la part du roi et de ses ministres une certaine fermeté, mais il eût transformé l'ancien régime. Turgot, on s'en souvient, avait formé le projet de multiplier en France les assemblées électives; il voulait que leur nomination appartînt à tous les propriétaires, ecclésiastiques, nobles ou roturiers, jouissant d'un certain revenu. Avec ce système il effaçait la distinction des ordres, donnait satisfaction aux novateurs, ennemis des privilèges, et cependant réservait une part d'influence incontestable aux membres de la noblesse et du clergé, parce que plus de la moitié des domaines produisant un gros revenu leur appartenait. Le plan de Turgot était conforme aux idées des économistes; c'est celui que, bien conseillé, Louis XVI aurait dû adopter. En constatant combien l'arrêt du Conseil du 12 juillet 1778 s'en écartait, le camp des réformateurs ne cacha pas sa désapprobation. Turgot écrivit à son ami Dupont de Nemours : « Cela ressemble à mes idées sur les municipalités, comme un moulin à vent ressemble à la lune[1]. » De son côté, le marquis de Mirabeau disait : « Nos modernes assemblées provinciales ou municipales (je ne sais comment on les appellera),

[1] Lettre du 28 juillet 1778.

ne vaudront rien encore, car rien n'est mûr; on tient à toutes les bêtises, et le clergé, et la noblesse, et les privilèges ; il faudrait qu'elles fussent rurales et rien de plus : assemblées de propriétaires élus par les cantons[1]. »

En rendant les assemblées provinciales électives, Necker aurait-il soulevé une violente opposition de la part des ordres privilégiés? Ce n'est pas à croire. Sans doute des réclamations se seraient produites, mais les hautes classes de la société avaient un si vif sentiment que la royauté ne pouvait plus gouverner seule la France, et elles étaient si généralement portées à prendre une certaine part à l'administration du pays, qu'il est très vraisemblable que la plupart de ceux qui les composaient auraient accueilli avec joie une disposition leur donnant le droit de nommer des représentants dans les assemblées provinciales. Ce qui se passa dans l'assemblée du Berri tend à le démontrer. En effet, ayant à émettre un avis sur le renouvellement de ses membres, elle se prononça pour qu'ils ne tinssent leurs pouvoirs ni de son propre choix, ni de celui du roi. « Ce mode de nomination, porte le rapport de l'abbé de Séguiran, est peu fait pour concilier à l'administration provinciale l'affection des peuples, parce qu'il ne flatte aucunement les citoyens par l'opinion d'un concours quelconque à la manutention des affaires publiques. Si, désignés dans le principe par la volonté du souverain, les administrateurs se reproduisent les uns par les autres, ils n'auront jamais reçu leur mission de la province. Ils la représenteront sans avoir son aveu, et ne paraitront aux yeux de la multitude qu'un tribunal établi pour substituer l'autorité de plusieurs à l'autorité d'un seul. La répartition de l'impôt devant être désormais, dans les vues bienfaisantes du roi, un partage fraternel des charges publiques, c'est contrarier la nature même de cet établissement que d'ôter la désignation des adminis-

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 129.

trateurs à la multitude des intéressés. » Le rapporteur demandait ensuite que chaque ordre eût ses députés, et en ce qui concerne le tiers-état, il proposa de diviser la province en vingt-quatre arrondissements, composés d'une trentaine de paroisses; le député de chacun des arrondissements aurait été élu par les maire et échevins du chef-lieu, et par six délégués choisis par les syndics des paroisses. L'abbé de Séguiran faisait dans les termes suivants l'éloge de la représentation du tiers-état : « Dépositaire presque unique des lumières locales, instruit plus que tout autre des secrets de la nature du sol qu'il a étudiée sans relâche, cet ordre vous fera connaitre tout à la fois les maux et les remèdes, les besoins et les ressources. Flatté de son influence sur l'administration publique, il entreprendra les plus grandes choses par amour pour son roi et pour sa patrie, s'il peut joindre à l'honneur de les servir celui d'y être appelé par le choix le plus libre de ses commettants. » L'assemblée adopta la proposition de son rapporteur, mais le gouvernement ne consentit pas à sanctionner le système de l'élection.

Pendant sa première session, l'assemblée du Berri s'était comportée avec beaucoup de calme, et elle avait très utilement employé son temps. Aussi l'année suivante, Necker fit rendre deux arrêts du Conseil, qui créèrent des assemblées provinciales dans les généralités de Grenoble et de Montauban. Il y admit une proportion moindre d'ecclésiastiques, afin d'éviter une critique qui avait été adressée à la composition de l'assemblée du Berri par les partisans des doctrines philosophiques ; pour le reste, il ne s'écarta pas des règles antérieures : nomination par le roi, représentation du tiers aussi nombreuse que celle des ordres privilégiés et délibération en commun. Mais l'assemblée du Dauphiné ne put pas être constituée, parce que cette province avait possédé autrefois des États, qu'elle les regrettait, et que des jalousies locales empêchèrent les membres dési-

gnés par le roi de se réunir. Au contraire, l'assemblée de la Haute-Guyenne tint sa première session en 1779, et elle apporta une véritable ardeur dans l'étude des moyens d'améliorer la taille et de faciliter la construction des routes. Cet exemple était encourageant, et il détermina Necker à établir une nouvelle assemblée dans le Bourbonnais, par arrêt du 19 mars 1780. Mais l'intendant de la généralité de Moulins se refusa à la convoquer, il ne voulut pas partager ses pouvoirs avec les représentants de la province [1], et le directeur général des finances ne parvint pas à contraindre à l'obéissance son subordonné. Il nous paraîtrait aujourd'hui intolérable qu'un fonctionnaire, même de l'ordre le plus élevé, résistât aux ordres du pouvoir central et tînt en échec le gouvernement. On se montrait moins susceptible sous l'ancien régime, et quand les ministres manquaient d'énergie, leur autorité était impunément bravée. C'est ce qui arriva dans la circonstance : le parlement prit d'ailleurs parti pour l'intendant, et Necker ne put obtenir l'enregistrement de l'édit du 19 mars 1780. Au moment où il fut renversé du ministère, il en était encore à réclamer l'autorisation d'exercer des mesures de rigueur contre l'intendant de Moulins.

Il n'en restait pas moins un partisan décidé, du moins en théorie, de l'organisation d'assemblées provinciales dans un nombre de plus en plus grand de généralités. Il consa-

[1] Dans l'organisation des assemblées provinciales, un point surtout irritait cet administrateur et beaucoup de ses collègues. C'était la disposition en vertu de laquelle toute assemblée devait, avant de se séparer, constituer un bureau permanent, appelé commission intermédiaire, et chargé de veiller, dans l'intervalle des sessions, à l'exécution des délibérations. Les commissions intermédiaires n'avaient donc qu'un droit de contrôle à l'égard des intendants; néanmoins ces fonctionnaires leur étaient en général hostiles parce qu'elles portaient ombrage à leur omnipotence, et qu'elles les plaçaient sous une sorte de surveillance. L'institution des commissions intermédiaires avait été empruntée par Necker aux États provinciaux. Depuis la loi du 10 août 1871, qui a créé les commissions départementales, elle fonctionne de nouveau en France.

cre tout un chapitre du célèbre *Compte-rendu* qu'il publia au mois de février 1781, à faire ressortir les avantages du fonctionnement de ces assemblées. Il trouve même à l'appui de son opinion des arguments nouveaux : « L'on ne peut se dissimuler, dit-il, que le bien n'ait été souvent retardé par la défiance et la timidité du ministre qui l'avait conçu, et il ne faut point s'en étonner. Les meilleures institutions d'administration ne présentent le plus souvent que des difficultés dans le principe, et l'avantage lointain qui doit en résulter est obscurci par les critiques et les passions des hommes. Il est donc très important que les changements les plus utiles soient encore appuyés par l'opinion publique, et c'est précisément l'effet des délibérations d'une assemblée provinciale ; ses propositions arrivent au ministre des finances déjà renforcées d'un suffrage qui le rassure sur l'événement, et il n'a plus, pour ainsi dire, qu'à les considérer abstraitement. » En parlant de « la défiance et de la timidité » d'un ministre porté aux améliorations, Necker pensait évidemment à lui-même et aux hésitations qui trop souvent paralysaient sa volonté. Il souhaitait d'avoir la main forcée, ou du moins d'être encouragé par les vœux des assemblées provinciales ; mais pour cela il aurait dû aviser à ce que celles qu'il créait sur le papier pussent se réunir.

Dans son *Compte-rendu*, il invoque encore un motif en faveur de la création de ces assemblées : « Il est une considération que je crois pouvoir présenter à Votre Majesté. L'honneur suffit sans doute pour animer la nation française et pour l'entraîner partout où il y a du péril et de l'éclat ; c'est un ressort précieux qu'on ne saurait trop ménager. Cependant il en est un autre encore qui agit plus obscurément, mais sans cesse, qui meut également toutes les classes de citoyens et qui, dans les grandes circonstances, peut porter à l'enthousiasme et aux sacrifices de tout genre. Ce ressort, c'est le patriotisme ; et quoi de plus propre à l'exciter ou le

faire naître que des administrations provinciales, où chacun peut à son tour espérer d'être quelque chose, où l'on apprend à aimer et à connaître le bien public et où l'on forme ainsi de nouveaux liens avec sa patrie ? »

Trois mois après la publication de ces lignes éloquentes, Necker était renversé du pouvoir et ses idées sur les assemblées provinciales ne furent malheureusement point partagées par ses successeurs immédiats. Elles furent reprises trop tard et contribuèrent alors à la désorganisation administrative du royaume. A l'époque où il était ministre, il aurait pu au contraire doter les provinces d'assemblées délibérantes. Aussi mérite-t-il un reproche sérieux pour n'avoir réellement organisé, pendant la durée de son ministère, que les deux assemblées provinciales du Berri et de la Haute-Guyenne. C'était, on en conviendra, une réforme bien insuffisante pour un homme d'État qui, dans son rapport au roi de 1778, avait avec tant de force dévoilé les vices de l'administration des intendants, et vanté les services que les assemblées provinciales pouvaient rendre aux contribuables, au point de vue de la levée et de la répartition des impôts.

CHAPITRE XIII

Prospérité croissante et satisfaction générale sous le ministère de Necker. — Multiples attributions du contrôleur général des finances. — Édit de 1778 abolissant le servage sur les terres de la couronne, mais se bornant à faciliter les affranchissements sur les terres seigneuriales. — Édit de 1779 accordant aux manufactures la liberté des procédés de fabrication. — Multiplicité et inconvénients des péages seigneuriaux; un arrêt du Conseil de 1779 les déclare rachetables. — Leur rachat n'a d'ailleurs pas lieu. — Necker couvre de sa protection la Caisse d'escompte et en fait une institution financière importante. — Sa création en 1776, afin de remédier au défaut de tout grand établissement de banque en France. — Turgot lui accorde le droit d'émission. — Il a le tort de limiter à 4 p. 100 le taux de ses prêts, et de lui emprunter 10 millions. — La Caisse se fait exonérer de cette avance à l'État, et développe ses affaires. — Un arrêt du Conseil de 1779 lui donne de nouveaux statuts, porte à 4 1/2 p. 100 le maximum de l'escompte et atteste officiellement sa solvabilité. — Quoique n'étant pas tenue de posséder une réserve métallique, elle inspire confiance et aide au succès des opérations de Necker.

Nous avons expliqué dans un précédent chapitre qu'un des principaux motifs qui détournaient Necker de recourir à l'augmentation des impôts, était la crainte de nuire à l'essor du commerce et de l'agriculture, en surchargeant une nation qui lui semblait déjà accablée de taxes onéreuses. Il pensait que sous un gouvernement économe, bien décidé à ne faire que les dépenses indispensables, la richesse publique se développerait et que le Trésor trouverait de nouvelles ressources dans la progression du produit des

contributions. Les faits répondirent à l'attente du ministre, et malgré la guerre avec l'Angleterre, malgré la gêne qui en résultait pour nos relations commerciales, la France connut une incontestable prospérité pendant son premier ministère.

Le rendement des droits sur les consommations s'en ressentit ; il s'accrut de plusieurs millions, sans que les contribuables s'aperçussent qu'ils payaient davantage. Au contraire, comme les affaires étaient florissantes et que les parlements ne faisaient entendre ni critiques ni plaintes, ils trouvèrent plus supportable le poids des impositions. L'administration se montrant paternelle dans les campagnes, le travail étant actif dans les manufactures et l'argent abondant, de nombreuses constructions embellissant les villes et notamment Paris, enfin l'honnêteté régnant à la cour, comment les Français ne se seraient-ils pas sentis heureux ? Ce sentiment de satisfaction entra pour beaucoup dans la haute opinion que les contemporains se firent des talents du directeur général des finances. Celui-ci du reste était sans cesse préoccupé des mesures qui lui paraissaient répondre aux vœux du public ; il en adopta plusieurs dont on lui sut gré, autant pour la générosité dont elles étaient empreintes que pour le bien qu'elles réalisaient, et nous devons faire connaître celles de ces mesures qui ont eu de l'influence sur les facultés contributives du pays.

« Le ministre des finances, avant la révolution, n'était pas seulement chargé du Trésor public ; ses devoirs ne se bornaient pas à mettre de niveau la recette et la dépense ; toute l'administration du royaume était encore dans son département ; et sous ce rapport le bien-être de la nation entière ressortissait au contrôleur général [1]. » Quoiqu'il ne fût pas secrétaire d'État, car il n'y avait que quatre ministres qui eussent le titre de secrétaires d'État, ceux des

[1] Mme de Staël, *Considér. sur la révolut. française*, I, 75.

Affaires étrangères, de la Guerre, de la Marine et de la Maison du roi, le contrôleur général était en effet placé à la tête de l'administration la plus vaste et la plus compliquée du royaume. Sous sa direction, trois comités, composés de conseillers d'État et de maîtres des requêtes, réglaient les affaires contentieuses, les affaires d'administration et les questions se rattachant à la fabrication des monnaies. En outre, quatre intendants des finances étaient préposés à ce qu'on appelait *le détail de l'administration des finances.* L'un s'occupait des fermes et de la régie générale ; l'autre des domaines et des droits domaniaux ; le troisième, des ponts et chaussées, des municipalités, des hôpitaux, des prisons, des dépôts de mendicité et établissements de charité, des mines et des messageries ; le quatrième, des droits et impôts directement perçus au nom du roi, de la loterie, de la régie des poudres et salpêtres, des taxes pour les étapes et convois militaires, de la vérification des états au vrai, des écoles vétérinaires, des sociétés d'agriculture, des mesures contre les épizooties, etc. Un cinquième intendant, nommé intendant du commerce, avait dans ses attributions le commerce, les manufactures, les pêcheries, les péages et les subsistances. Enfin l'intendance du Trésor royal était confiée à un sixième intendant, qui tenait la caisse de l'État et qui, avec l'assistance de plusieurs administrateurs, effectuait la plupart des opérations de recettes et de dépenses.

Le contrôleur général était donc à la fois ministre des finances, ministre du commerce et de l'industrie, ministre des travaux publics, ministre de l'agriculture, et un peu ministre de l'intérieur. Quelle que fût l'activité d'un homme, il était difficile qu'il pût suffire à tant de services divers, mais en même temps on s'explique l'extrême importance que présentait au dix-huitième siècle le poste de contrôleur général : suivant les mérites du ministre qui en était chargé, la France était bien ou mal gouvernée.

En sa qualité d'administrateur du domaine royal, Necker

procéda à la suppression de la mainmorte sur toutes les terres dépendant de ce domaine. On sait qu'il y avait encore des serfs en France, et que les derniers ne furent émancipés que par la Révolution. Ils étaient, il est vrai, en petit nombre et presque partout la servitude personnelle avait disparu [1]. Cependant dans quelques domaines appartenant au roi, à des seigneurs ou à des chapitres ecclésiastiques, les paysans n'étaient ni libres ni propriétaires; ils n'avaient pas le droit de tester, et ne pouvaient se déplacer qu'avec l'autorisation de ceux dont ils relevaient. Comme leur situation était exceptionnelle, elle n'en paraissait que plus digne de pitié; les philosophes avaient réclamé leur affranchissement, et nul n'ignore les efforts infructueux faits par Voltaire, vers la fin du règne de Louis XV, en faveur des serfs établis sur les terres des chanoines de Saint-Claude. L'existence du servage était condamnée par le progrès des mœurs, et en abolissant cette institution, le gouvernement était certain d'une approbation unanime. Pour un ministre des finances, un motif d'un autre ordre rendait désirable l'affranchissement des serfs : c'est qu'il était impossible d'attendre d'eux ni grands efforts de travail, ni initiative, puisqu'ils n'avaient même pas la libre disposition de leurs personnes. Voués à la glèbe, sans espoir d'un sort meilleur, ils étaient misérables et constituaient une classe de contribuables dont le fisc, à cause de leur pauvreté et de leur infériorité sociale, n'avait rien à attendre. Au contraire, en leur donnant les mêmes droits qu'aux autres citoyens, en les sonmettant à l'aiguillon de l'intérêt privé, on avait chance de les transformer en artisans industrieux, en

[1] Lorsqu'on parle de la mainmorte qui sous Louis XVI subsistait sur quelques points en France, il importe de se rappeler que de tous les États de l'Europe, sauf l'Angleterre, notre pays était celui où la situation des paysans était, dans son ensemble, la plus libre et la plus affranchie d'entraves. En Allemagne, notamment, le régime féodal pesait de la façon la plus lourde sur la population des campagnes et même des villes. Le servage n'a été aboli en Prusse qu'en 1807, en Bavière qu'en 1808, et dans le Wurtemberg qu'en 1827.

laboureurs économes, et par suite de leur fournir le moyen d'enrichir l'État, tout en s'enrichissant eux-mêmes.

Ces considérations, jointes à celles inspirées par le respect dû à la liberté humaine, dictèrent à Necker un édit du mois d'août 1778 qui abolit la mainmorte sur les domaines de la couronne, mais cet édit n'alla pas plus loin, et il se borna à faciliter les affranchissements sur les terres seigneuriales par la remise des droits dûs au roi. Ainsi restreinte, la réforme parut généralement insuffisante et elle causa une vraie déception. Mme de Staël cherche à excuser son père en disant qu'il ne voulait « jamais sacrifier sans ménagements les biens présents aux biens futurs, » et que l'autorité royale « se confia seulement à l'effet de son exemple[1]. » C'était pourtant bien le cas d'éprouver moins de scrupules, et d'oser adopter une mesure générale. M. de Monthyon a traduit l'impression de ses contemporains, lorsqu'il a écrit dans ses *Particularités sur les ministres des finances :* « Il ne fallait pas s'arrêter à donner un exemple ; il fallait ordonner la suppression générale du droit de mainmorte, sauf une indemnité pécuniaire ou une redevance territoriale ; et l'opinion publique était si fortement prononcée sur cet objet, qu'elle aurait imposé silence à toute réclamation et surmonté tout genre de résistance. »

L'opposition que Necker, avant son entrée dans le ministère, avait faite aux idées développées par les économistes relativement à la liberté du commerce et de l'industrie, pouvait faire craindre qu'il ne l'entravât, une fois qu'il serait arrivé au pouvoir. Dans son éloge de Colbert il avait, on s'en souvient, vanté les mérites d'une réglementation administrative, destinée à assurer l'excellence des procédés suivis dans les manufactures et la qualité de leurs produits. Heureusement ses opinions se modifièrent lorsqu'il fut

[1] *Consid. sur la révol. franç.*, I, 59.

devenu ministre, et il fut assez sage pour reconnaitre l'incompétence de l'administration en matière industrielle. Il s'aperçut qu'en imposant aux fabricants des prescriptions à la fois minutieuses et uniformes, elle gênait leurs combinaisons les plus légitimes et décourageait leur esprit d'invention, qu'elle assumait ainsi une lourde responsabilité sans profit pour personne, ne venait au secours que de la routine, et ne fournissait aux consommateurs que des garanties illusoires. Il en conclut qu'il valait mieux s'en rapporter à l'intelligence des fabricants, à leur ingéniosité, et laisser les acheteurs proportionner les prix à la qualité des marchandises qui leur seraient offertes. Cette manière de voir était celle que Turgot avait soutenue avec tant de vigueur dans le préambule de l'édit supprimant les jurandes. Necker s'y rallia d'autant plus facilement qu'il avait été l'adversaire des économistes moins par principe que par calcul, alors qu'il ambitionnait de devenir le chef du parti opposé au leur. Il partageait d'ailleurs à un trop haut degré les tendances de son époque pour ne pas être libéral, et s'il se posait en partisan de l'intervention administrative, surtout en ce qui concerne le commerce des grains et la subsistance du peuple, il n'était pas disposé à exagérer le rôle de l'État.

Il fit donc procéder en 1778 à une enquête sur la liberté des procédés de fabrication, et il prit l'avis non seulement des inspecteurs du commerce et des manufactures [1], mais de nombreux industriels. « Quelques personnes sollicitèrent le maintien des réglements ; le plus grand nombre se prononcèrent pour leur suppression. Un inspecteur, Roland de la Platière, adressa à ce sujet au gouvernement

[1] L'institution des inspecteurs des manufactures remontait à Colbert. Il y avait des inspecteurs généraux en résidence à Paris, et des inspecteurs ordinaires, au nombre d'une cinquantaine, répartis en province, et ayant chacun un ressort plus ou moins étendu. Roland de la Platière, le futur ministre de la Gironde, était en 1778 inspecteur des manufactures à Amiens.

un mémoire plein de faits tristes et instructifs. Il se plaignait que l'administration fût entrée dans une foule de détails, sans se rendre bien compte de leurs conséquences, comme si elle s'entendait mieux à assortir des matières, à doubler des fils, à les retordre, que celui qui en faisait son métier. — « J'ai vu, ajoutait l'inspecteur, couper par morceaux, dans une seule matinée, 80, 90, 100 pièces d'étoffe ; j'ai vu renouveler cette scène, chaque semaine, pendant nombre d'années ; j'ai vu, les mêmes jours, en faire confisquer plus ou moins, avec des amendes plus ou moins fortes ; j'en ai vu brûler en place publique, les jours et heures de marché ; j'en ai vu attacher au carcan, avec le nom du fabricant, et menacer celui-ci de l'y attacher lui-même en cas de récidive ; et tout cela était voulu par les règlements, ou ordonné ministériellement. Et pourquoi ? Uniquement pour une matière inégale, ou pour un tissage irrégulier, ou pour le défaut de quelque fil en chaîne, ou pour celui de l'application d'un nom, ou enfin une couleur de faux teint, quoique donnée pour telle... J'en ai vu user ainsi pour avoir fait des camelots en largeurs très usitées en Angleterre, en Allemagne, d'une abondante consommation en Espagne, en Portugal et ailleurs, demandés en France par nombre de lettres vues et connues, et cela parce que les règlements prescrivaient d'autres largeurs pour les camelots. Je pourrais citer vingt sortes d'étoffes, toutes fabriquées à l'étranger, toutes circulant dans le monde, toutes demandées en France, toutes occasionnant les mêmes scènes à leurs imitateurs... Je cherche vainement quels règlements de fabrique il conviendrait de laisser subsister pour le bien du commerce. Je les ai tous lus, j'en ai envisagé l'effet et les conséquences ; je crois qu'on doit tous les supprimer. J'ai également cherché s'il résulterait quelque avantage de leur en substituer d'autres : partout, en tout, je n'ai rien vu de mieux que la liberté. » — L'enquête ordonnée par Necker porta ses fruits. Des lettres-

patentes du 5 mai 1779 reconnurent aux fabricants et manufacturiers la liberté soit d'adopter dans la confection de leurs étoffes telles dimensions ou combinaisons qu'ils jugeraient à propos, soit de se conformer aux règlements. Dans ce dernier cas, une marque devait être apposée sur les étoffes, pour les distinguer de celles dans la fabrication desquelles la fantaisie de l'ouvrier ou les préférences du consommateur auraient seules été consultées [1]. »

La réforme ainsi accomplie en 1779 était si nécessaire, elle répondait si évidemment aux besoins de la fabrication et aux exigences des acheteurs, qu'il faut savoir le plus grand gré à Necker de l'avoir réalisée. Elle exerça immédiatement, quoiqu'elle fût loin d'être complète [2], une heureuse influence sur notre industrie ; elle lui permit de se développer, et en l'exonérant de gênes surannées, elle contribua aux progrès qu'elle sut réaliser, jusqu'au jour où les désordres de la période révolutionnaire vinrent la désorganiser et ruiner la plupart de nos ateliers.

Pour que dans un pays le commerce soit prospère, *il ne suffit* pas que les fabricants aient le droit de travailler librement et d'employer les méthodes qui leur semblent les plus avantageuses ; il faut encore que le transport de leurs produits ne soit pas rendu trop onéreux par des perceptions et par des formalités multipliées. Or, de singuliers abus

[1] Pierre Clément, *Histoire du système protecteur en France*, 75.

[2] En effet, tous les règlements, et surtout l'esprit réglementaire, ne disparurent pas. C'est ainsi que des lettres-patentes du 23 septembre 1784 prescrivirent que, conformément aux anciennes ordonnances, les mouchoirs fabriqués dans le royaume eussent une longueur égale à leur largeur, sous peine de confiscation et de 300 livres d'amende. Le préambule de ces lettres-patentes se plaint de « l'usage abusif » en vertu duquel les fabricants donnent aux mouchoirs plus de largeur que de longueur, et le qualifie de fraude à l'égard des acheteurs. — C'est ainsi encore qu'un arrêt du parlement de Paris, en date du 2 juillet 1786, défendit de se servir de la faux pour couper le blé, par le motif que « la faux agitant l'épi avec violence en fait jaillir les grains qui sont en pleine maturité. »

existaient sous ce rapport en France. Sans parler des traites ou douanes intérieures qui séparaient les différentes provinces et renchérissaient la marchandise, sans parler des droits que le Trésor prélevait sur les denrées, épiceries, drogueries, qui passaient par certaines localités, sans parler des octrois qui n'étaient pas tous des taxes sur les consommations locales, et qui parfois atteignaient les boissons ne faisant que transiter, plus de 1,500 péages étaient établis sur les rivières et sur les routes au profit du roi, de seigneurs, de dignitaires ecclésiastiques, d'abbayes, de villes ou de communautés. Ces péages avaient pour la plupart une origine féodale, et ils avaient de tout temps mis obstacle aux relations commerciales. Mais depuis que celles-ci avaient grandi, ils paraissaient intolérables, et les producteurs, ainsi que les intermédiaires, se plaignaient des frais et des lenteurs qui en résultaient pour les échanges. Les écrivains économistes les avaient dénoncés comme injustes et contraires à l'intérêt général. Ils avaient démontré qu'en entravant la circulation des marchandises, ces droits nuisaient grandement aux propriétaires et aux cultivateurs des régions fertiles en vin ou en blé ; qu'ils compromettaient l'alimentation des grandes villes, arrêtaient l'essor de la navigation intérieure, créaient des différences de traitement entre les expéditeurs, et pesaient d'autant plus lourdement sur ceux qui avaient à les acquitter, que leur montant n'était pas employé à entretenir en bon état les voies de communication[1]. Les péages méritaient d'autres reproches

[1] Ces questions furent traitées dans les *Éphémérides du citoyen*, spécialement dans le volume IV de l'année 1770 et dans le volume V de l'année 1775. On y voit, entre autres choses, que de Roanne à Melun, le transport d'une pièce de vin donnait lieu, en sus des droits de traites et de sept droits d'octroi, au paiement des seize péages suivants : à Artais et à Giverdon, péages seigneuriaux ; à Nevers, un péage pour le duc de Nivernais, deux pour d'autres seigneurs, un pour l'évêque, un pour le maire et les échevins ; à Poids-de-Fer et à La Charité, deux péages seigneuriaux ; à Cosne, un pour le prince de Conti, un second pour des religieuses ; à Nemours, un pour le duc d'Orléans, un se-

encore. Ainsi, tout en étant nombreux et vexatoires, ils ne rapportaient que peu, parce qu'ils coûtaient très cher à percevoir; d'autre part, si leur taux était en général minime, leur paiement entrainait une grande perte de temps et l'accomplissement d'une masse de formalités.

Aussi l'abolition des péages seigneuriaux était-elle une des mesures que les commerçants considéraient comme les plus utiles au développement des affaires, et leur sentiment à cet égard devint même si vif que le gouvernement se crut obligé de faire quelque chose. « Tous ces droits, porte le préambule d'un arrêt du Conseil du 15 août 1779, nés pour la plupart des malheurs et des confusions des anciens temps, forment autant d'obstacles à la facilité des échanges, ce puissant encouragement de l'agriculture et de l'industrie. » Le préambule constate en outre que leur perception « arrête et fatigue le commerce », et qu'elle entraîne « une infinité de petites vexations que l'administration la plus attentive ne peut ni surveiller ni punir. » C'était condamner très nettement les péages, mais cette condamnation fut en quelque sorte platonique. L'arrêt de 1779 ne prononça pas en effet leur suppression; il ne fit que les déclarer rachetables. Il enjoignit à ceux qui les possédaient de produire leurs titres, leurs baux, leurs états de recettes et de dépenses; le roi se réserva de faire examiner toutes ces pièces, et il s'engagea, pour le jour où la paix serait signée, à racheter les droits dont il aurait été justifié.

Ce fut encore là une de ces demi-réformes auxquelles se complaisait Necker. Donner raison aux adversaires des péages, en promettant leur abolition, mais en même temps ne pas la réaliser; susciter ainsi des espérances dans le tiers-état, et, en laissant le recouvrement des droits s'opérer comme devant, éviter de mécontenter les membres de

cond pour des chanoines; à Moret, péages pour le seigneur et pour les marguilliers de l'église Notre-Dame; enfin, à Melun, péage pour le duc de Villiers.

la noblesse et du clergé qui en avaient le profit, tout cela lui parut une combinaison merveilleuse. Il s'imagina satisfaire de la sorte les intérêts opposés qui étaient en présence, mais ce fut le contraire qui arriva : les possesseurs de péages sur les rivières, routes et ponts, se sentirent inquiets sur la durée de leur possession, et les commerçants virent bientôt que la difficulté des transports restait la même, en dépit de l'édit de 1779. Quand la guerre fut terminée, le Trésor royal se trouva trop à court d'argent pour qu'on pût songer à racheter les péages ; Necker du reste n'était plus à la tête des finances, et ses successeurs ne se souciaient pas d'accomplir les engagements qu'il avait pris sans savoir quand ni comment il pourrait les tenir. Seuls quelques titulaires de droits de péage, s'associant aux généreuses intentions du roi, se décidèrent à y renoncer gratuitement; mais presque tous continuèrent de les toucher comme auparavant, et il fallut que l'Assemblée constituante intervînt: lorsqu'elle régla dans la loi des 15-28 mars 1790 les effets de la destruction du régime féodal, elle comprit les péages seigneuriaux parmi les droits dont la suppression était prononcée sans indemnité.

C'est sous l'administration de Necker, et en partie grâce à son appui, que commença à se développer une institution financière qui, tout en étant indépendante de l'État, exerça cependant une heureuse influence sur le crédit public, facilita au gouvernement le placement de ses emprunts, et développa l'activité commerciale de la capitale. Malgré son caractère d'entreprise privée, il ne devait pas s'écouler longtemps avant qu'elle ne fût directement mêlée aux embarras du Trésor, et pendant les dernières années du règne de Louis XVI les contrôleurs généraux se servirent d'elle dans les moments de crise, pour se procurer les fonds dont ils avaient un besoin urgent. Bref, l'institution dont il s'agit a joué un rôle considérable pendant la période que nous

étudions, et il est nécessaire de relater le but de sa fondation ainsi que le succès qui ne tarda pas à marquer son fonctionnement.

Depuis le désastreux échec du système de Law, la France était privée de tout grand établissement de banque. Le nom même de banque était devenu impopulaire, et le commerce de l'argent excitait la défaveur générale. On restait indifférent aux exemples de l'étranger; la banque d'Angleterre existait depuis la fin du dix-septième siècle et était pour l'époque un magnifique instrument de crédit; de puissantes banques avaient également été créées en Écosse, dans les Pays-Bas et en Italie, mais on ne songeait pas à doter notre pays de maisons semblables. Les banquiers qui à Paris, à Lyon et dans les principales villes du royaume s'enrichissaient en prêtant à l'État ou en escomptant le papier commercial, se croyaient d'ailleurs les premiers intéressés à éviter la concurrence d'une banque d'émission.

Il était réservé à Turgot de mettre fin à une situation qui nous plaçait, vis-à-vis de la Hollande et de la Grande-Bretagne. dans un état de réelle infériorité. Eclairé par les conseils du banquier genevois Panchaud, il comprit les immenses avantages qui pouvaient résulter pour les affaires de l'organisation d'une banque, ayant à sa disposition un gros capital et mettant en circulation des billets au porteur qui, par suite de la confiance qu'elle inspirerait, seraient reçus comme de l'argent comptant, et étendraient ainsi énormément les limites de son action. Il ne douta pas que cette banque ne réalisât des bénéfices, et que les capitalistes ne s'empressassent de fournir les fonds nécessaires à son fontionnement. Il fit rendre en conséquence un arrêt du Conseil en date du 24 mars 1776, à l'effet d'autoriser des actionnaires à former une société en commandite qui recevrait le nom de *Caisse d'escompte*. Le ministre, afin de ne pas heurter les préjugés populaires, évitait de prononcer le mot de banque, mais la nouvelle société n'en avait pas moins le

caractère d'un établissement de banque, car, d'après les articles 2 et 3 de l'ordonnance d'autorisation, ses opérations devaient consister à escompter des lettres de change et autres effets commerçables, à recevoir des dépôts et à effectuer des paiements pour le compte des particuliers, à se livrer au commerce des matières d'or et d'argent, enfin à émettre des billets remboursables à vue. Son capital était fixé à 15 millions de livres, divisés en 5,000 actions de 3,000 livres chacune. Ce capital, qui serait bien faible aujourd'hui, paraissait assez considérable, au début du règne de Louis XVI, pour que le préambule de l'arrêt du Conseil ne craignit pas de promettre que l'intervention de la Caisse d'escompte ferait « baisser l'intérêt de l'argent. » C'est en effet ce qui eut lieu, et la création de la Caisse d'escompte, que le Consulat devait imiter un jour en fondant la Banque de France par arrêté du 24 pluviôse, an VIII, est pour Turgot un titre de gloire.

Toutefois, deux des dispositions contenues dans l'arrêt du 24 mars 1776 étaient de nature à entraver les opérations de la Caisse et à restreindre l'utilité de son rôle. La première de ces clauses exigeait que le taux de l'escompte ne pût, en aucun cas, dépasser 4 p. 100, et cependant Turgot lui-même avait antérieurement écrit avec infiniment de raison : « Le prix du prêt se fixe comme le prix de toutes les marchandises, par le débat entre le vendeur et l'acheteur, par la balance de l'offre avec la demande... Quand il y a beaucoup d'emprunteurs qui ont besoin d'argent, l'intérêt de l'argent devient plus haut ; quand il y a beaucoup de possesseurs d'argent qui en offrent à prêter, l'intérêt baisse. C'est donc une erreur de croire que l'intérêt de l'argent dans le commerce doive être fixé par les lois des princes ; c'est un prix courant, fixé comme celui de toutes les autres marchandises. Ce prix est un peu différent suivant le plus ou moins de sûreté qu'a le prêteur de ne pas perdre son capital ; mais, à sûreté égale, il doit hausser ou

baisser à raison de l'abondance et du besoin, et la loi ne doit pas plus fixer le taux de l'intérêt de l'argent qu'elle ne doit taxer toutes les autres marchandises qui ont cours dans le commerce[1].» Comment expliquer que l'auteur de ces lignes remarquables, que le partisan de la liberté du taux de l'intérêt, ait imposé à la Caisse d'escompte l'obligation de ne jamais prêter à plus de 4 p. 100? Il voulait évidemment désarmer, par la fixation d'un escompte aussi bas, les préventions que le public nourrissait à l'égard des banques, et assurer du coup à la Caisse une importante clientèle. En outre, il a dû penser que cette société étant seule à émettre en France des billets au porteur, quoiqu'elle ne fût investie à ce point de vue d'aucun privilège, le droit d'émission lui vaudrait des bénéfices suffisants pour qu'elle pût supporter une sévère limitation du taux de l'escompte. Cette limitation était néanmoins une dérogation regrettable aux idées que Turgot avait autrefois soutenues.

La seconde faute commise dans la constitution de la Caisse d'escompte consistait en ce qu'il était stipulé que sur son capital de 15 millions de livres, 10 millions seraient versés au Trésor à titre de prêt. Il ne restait donc à la compagnie que 5 millions disponibles, et bien que cette somme dût s'accroître tous les ans d'un million par suite des remboursements de l'État, il est manifeste qu'elle n'était pas assez élevée pour permettre à la Caisse de faire de grandes négociations. La seule excuse du ministre, c'est qu'il était pressé d'argent et que s'étant engagé à ne pas recourir aux emprunts, il se voyait réduit par l'écart qu'il constatait entre les recettes et les dépenses annuelles à emprunter d'une façon détournée. La fondation de la Caisse d'escompte lui parut une bonne occasion d'obtenir une dizaine de millions dont manquait le Trésor: le procédé n'a été depuis que trop souvent imité, mais il est con-

[1] *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*, §§ 72 et 75.

damné par l'expérience, et la science financière a les plus sérieux motifs pour réprouver les emprunts indirects.

Le versement qui devait avoir lieu dans les caisses de l'État ne fut pas du reste opéré. Six semaines en effet après l'arrêt du Conseil ci-dessus mentionné, Turgot abandonnait le pouvoir, et les actionnaires, dont la confiance était ébranlée, demandèrent à ne pas avancer de l'argent au roi. Ils en furent dispensés, et en même temps leur fonds social fut ramené de 15 à 12 millions. Devenue ainsi maîtresse de tout son capital, la société plaça aisément ses actions, puis elle commença à fonctionner. Ses billets se répandirent peu à peu dans le public, et à la fin de 1778, les principaux banquiers de Paris, frappés des avantages qu'ils en retiraient, la prirent sous leur patronage.

Necker était trop avisé en finances pour ne pas sentir combien le concours de la Caisse d'escompte pouvait aider à la réussite de ses emprunts. Il résolut en conséquence de couvrir cette société de sa protection et sur la demande de ses administrateurs, il lui donna de nouveaux statuts par un arrêt du Conseil en date du 7 mai 1779. La principale modification qu'il apporta aux anciens fut de porter à 4 1/2 p. 100, pour toute la durée de la guerre, le maximum du taux de l'escompte. Mais ce qui eut surtout de l'influence sur le crédit de la compagnie, c'est qu'il inséra dans le préambule de l'arrêt du 7 mai un témoignage officiel de l'importance qu'attachait le gouvernement à son existence. « Sa Majesté, lit-on dans le préambule, s'étant fait rendre compte des opérations de la Caisse d'escompte, a vu avec satisfaction les progrès de cet établissement et que, pendant les six derniers mois de l'année révolue, on avait escompté plus de 33 millions de lettres de change, à l'intérêt de 4 p. 100 l'an. Sa Majesté a pensé que de tels avantages procurés au commerce méritaient toute sa protection, et a écouté favorablement la demande qui lui a été faite par les actionnaires et les administrateurs, pour

qu'elle voulût bien fixer par un arrêt de son Conseil les dispositions jugées les plus propres à maintenir l'ordre dans l'administration de cette Caisse et à lui conserver la confiance publique. » En vantant de la sorte les mérites de la Caisse d'escompte et en se portant pour ainsi dire garant de sa solvabilité, le directeur général des finances lui rendit et rendit à l'État un signalé service. Les billets de la société furent acceptés comme argent par le négoce et la banque, et leur circulation normale ne tarda pas à égaler, puis à dépasser, les 12 millions du capital social. La Caisse escompta à un taux modéré de grandes quantités d'effets, et par ses achats d'or et d'argent à l'étranger, elle maintint en France une abondance de métaux précieux qui favorisa les transactions, et qui passait alors pour un signe indéniable de richesse.

L'appui donné par Necker à la compagnie fut donc un acte habile, et les attaques qui furent à ce sujet dirigées contre lui quelques années plus tard ne firent que refléter d'injustes passions. Quoi qu'en ait dit Mirabeau, il soutint la Caisse d'escompte non pour favoriser des spéculations, mais dans l'intérêt du crédit public. Il n'eut qu'un tort, celui de ne pas réparer une faute commise par les fondateurs de la Caisse. Ceux-ci n'avaient pas pris la précaution de limiter l'émission de ses billets et de la proportionner à l'importance des fonds qu'elle posséderait. Le directeur général des finances ne fit pas preuve de plus de prévoyance, et il n'inscrivit pas dans les statuts qu'il approuva en 1779 l'obligation pour la société d'avoir une réserve métallique, obligation qui pourtant aurait été la meilleure garantie du remboursement des billets. Or, aucune restriction n'étant fixée au montant des émissions de la Caisse d'escompte et ses opérations allant sans cesse en se développant, il arriva un moment où ses fonds se trouvèrent hors de proportion avec la somme des billets dont le remboursement pouvait lui être demandé, et l'impossi-

bilité où elle fut de les payer à vue amena des crises au milieu desquelles elle faillit sombrer. Nous aurons plus tard à raconter ces faits; mais, sous le premier ministère de Necker, le danger qui menaçait l'avenir de la société n'apparut à personne. Elle était prudemment administrée, le patronage du gouvernement lui valait un crédit de premier ordre, et par les facilités que son intervention procurait aux banquiers, négociants et gens de finance, elle contribua puissamment au succès des opérations financières du ministre.

CHAPITRE XIV

I. Les questions d'impôt sont l'objet, sous Necker, des préoccupations publiques. — Dès 1770 une brochure avait demandé l'aliénation des biens du clergé, pour en consacrer le prix au remboursement des dettes de l'État. — Calculs d'Expilly sur le nombre des membres du clergé et sur les revenus de cet ordre. — Abbayes, prieurés, chapitres et couvents. — Revenus des évêchés. — Opinion de Montesquieu contraire à l'extension de la mainmorte ecclésiastique. — Les attaques répétées des philosophes contre le christianisme et l'église réussissent à détacher de celle-ci beaucoup de Français. — La noblesse et la bourgeoisie trouvent trop grandes les richesses du clergé. — Importance de ses possessions territoriales. — Valeur des dîmes; leur impopularité. — Impositions payées par le clergé dit étranger. — Privilèges pécuniaires du clergé de France. — Décimes ecclésiastiques; leur répartition, leur emploi. — Les assemblées générales du clergé et les dons gratuits. — Le clergé parvient, en 1751, à obtenir l'exemption des vingtièmes; brochures publiées à cette occasion contre ses privilèges pécuniaires. — Au moment de la guerre d'Amérique, nouvelles brochures en faveur de la confiscation des biens des couvents. — Ecrits publiés en 1779 à l'effet de réclamer l'imposition des biens ecclésiastiques. — On s'attend à ce que Necker réalise cette réforme, mais il se borne à négocier avec le clergé l'octroi d'un don gratuit. — Traitement insuffisant assuré aux prêtres des paroisses rurales; insuccès des efforts tentés par Machault afin d'améliorer leur situation. — Réclamation des curés du Dauphiné en 1780; Necker en la repoussant, mécontente le bas clergé. — II. Ouvrages divers demandant la suppression des droits sur les consommations et celle des exemptions pécuniaires. — Importance du *Traité de la réforme de l'impôt* par Le Trosne. — Sensation produite par la publication en 1778 des remontrances adoptées en 1775 par la cour des Aides. — Vives critiques qu'elles font des taxes indirectes. — Elles demandent la suppression de la capitation. — A l'origine, cet impôt n'admettait pas d'exemptions. — Des inégalités n'avaient pas

tardé à s'y introduire. — Il était devenu un accessoire de la taille, et, à ce titre, était très impopulaire. — Article de l'*Encyclopédie* reflétant la passion des Français contre les privilèges pécuniaires.

I

Lorsque Turgot était ministre, quiconque était capable de penser s'occupait des graves questions administratives que soulevait l'initiative du gouvernement. Comme le roi et le contrôleur général s'adressaient sans cesse à la nation, pour l'entretenir du soulagement des classes les plus pauvres et pour lui vanter les mérites de la liberté du commerce et de l'industrie, partout, dans le peuple aussi bien que dans la noblesse et dans la bourgeoisie, on discutait ces problèmes et on se passionnait pour ou contre les solutions préconisées par le parti des réformateurs. Sous Necker, les préoccupations du public changèrent d'objet. La France se trouvant engagée dans une guerre dispendieuse, le Trésor royal étant obligé de chercher de nouvelles ressources et les demandant à l'emprunt, on eut le sentiment que la question des impôts prenait une importance exceptionnelle, et de tous côtés on se mit à la traiter. Ainsi que le raconte Mollien dans ses Mémoires, la mode vint de parler finance, et ce fut dans les salons un sujet habituel de conversation. Necker se défendait de vouloir augmenter les contributions, mais beaucoup de gens comprenaient que tôt ou tard il faudrait en venir à cette extrémité, et en prévision des sacrifices que le pays aurait à supporter, plusieurs écrivains entreprirent d'examiner, soit les vices du système fiscal, soit la nature des contributions auxquelles il conviendrait de recourir.

A en croire l'auteur de la *Correspondance secrète*, le gouvernement aurait voulu que ces critiques ou ces dissertations plus ou moins justes, plus ou moins opportunes, ne

reçussent aucune publicité. « Sous le ministère de M. Turgot, dit-il, chaque citoyen avait la liberté de publier ses idées sur les moyens d'amélioration des différentes parties de la finance... Le système a changé, et le silence le plus absolu nous est prescrit[1]. » Mais il y avait, du temps de Louis XVI, un trop grand nombre de Français possédés de la manie d'écrire et désireux de donner leur avis sur la chose publique, il y avait en outre de la part de l'administration trop de bienveillance à l'égard de ceux qui tenaient une plume, pour que l'interdiction de traiter les matières financières fût strictement observée. Différentes brochures parurent donc, et même quelques ouvrages plus mûrement étudiés, qui blâmèrent les impôts existants et qui soutinrent des propositions parfois très hardies.

La plus notable de ces propositions fut de demander que l'État s'emparât des biens du clergé, afin d'en consacrer le prix de vente à l'extinction de la dette publique, ou que du moins il frappât le clergé de lourdes contributions. On voit que si l'Assemblée constituante a attribué à la nation les domaines appartenant à l'Église, il y avait longtemps que ce projet avait été mis en avant.

Ce n'est même pas sous le règne de Louis XVI qu'il fut pour la première fois développé. Ainsi, en 1770, à l'époque où l'abbé Terray réduisait les rentes et répudiait une partie des engagements de l'État, un écrit intitulé: *Du droit du souverain sur les biens-fonds du clergé et des moines, et de l'usage qu'il peut faire de ces biens pour le bonheur des citoyens*, avait conseillé au roi de les vendre comme s'il en était propriétaire, et de consacrer le produit de leur aliénation au remboursement des dettes immenses qu'il avait contractées. L'auteur ne se posait point en adversaire des idées religieuses, et il ne s'associait pas aux attaques dirigées contre elles par les philosophes ; il affectait au con-

[1] Métra, IV, 171.

traire beaucoup de respect pour la religion, mais il exposait que ses ministres ne pratiquaient plus la pauvreté enseignée par l'Évangile ; il évaluait les terres qu'ils possédaient au tiers de celles de la France et leur valeur à 3 milliards de livres, et il montrait l'avantage qu'il y aurait pour le pays à ce qu'elles fussent mises dans le commerce. Le gouvernement avait cru devoir sévir contre cette brochure, car le clergé s'en était ému, et comme il venait de voter cette année même un don gratuit de 16 millions, il était politique que le roi lui donnât une preuve de sa haute protection. Un arrêt du Conseil d'État avait en conséquence, au mois d'août 1770, destitué de leur privilège les libraires qui avaient sans autorisation imprimé *Le droit du souverain*. Quelques années après, la même thèse fut de nouveau soutenue et cette fois aucune répression n'intervint. Elle était loin en effet de faire scandale ; elle répondait à l'opinion de la généralité des Français, qui trouvaient, à tort ou à raison, que l'Église était trop riche et détenait une trop forte portion du territoire.

Combien de personnes composaient l'ordre du clergé, et quel était le montant véritable des revenus dont jouissait cet ordre ? On ne le savait guère, et faute de documents statistiques, on ne pouvait pas le savoir d'une façon précise. Mais l'incertitude même où on était relativement au nombre des ecclésiastiques et à l'importance de leurs biens permettait toutes les suppositions. Un prêtre fort savant, auteur de livres estimés, l'abbé Expilly, avait étudié, dans l'article *Clergé* de son *Dictionnaire géographique, historique et politique des Gaules et de la France*, article publié en 1762, la composition de l'ordre du clergé, et il avait indiqué le chiffre de 326,000 curés, vicaires, abbés, prieurs, chanoines, chanoinesses, chapelains, moines et religieux, ainsi que celui de 80,000 religieuses. Il avait en outre calculé que le clergé disposait d'un revenu annuel de 127 millions de livres, non compris le produit des propriétés dont les

fruits et récoltes étaient consommés sur place[1]. En ce qui concerne les revenus de l'Église, il était plutôt resté au-dessous de la vérité, et nous montrerons plus tard, en discutant l'œuvre de la Constituante, que les terres possédées par le clergé et les dîmes rapportaient environ 200 millions de livres. Mais relativement au nombre des personnes engagées dans l'état ecclésiastique, Expilly semble s'être trompé. Il y avait certainement plus de prêtres et de religieux en 1762 qu'en 1789; l'édit de 1768 qui avait reculé de seize à vingt et un ans l'âge auquel les vœux pouvaient être prononcés, la suppression opérée sous Louis XVI de diverses communautés, telles que les Célestins et les Grammontains, les progrès enfin de l'esprit philosophique, avaient diminué la population des couvents et le contingent des hommes qui auparavant renonçaient à la vie civile pour entrer dans la prêtrise. Toutefois, il n'existait, au moment de la Révolution, qu'environ 150,000 membres du clergé, tant séculier que régulier, et il est impossible d'admettre qu'en moins de trente ans l'ordre ecclésiastique se soit réduit de plus de moitié; d'où il faut conclure qu'Expilly a commis une grosse exagération dans la supputation qu'il a faite des religieux et religieuses. Mais les chiffres qu'il avait produits n'en étaient pas moins considérés comme vrais par les contemporains, et ils avaient fait une vive impression.

On était frappé de ce que les seuls prêtres dont le ministère répondait aux besoins moraux des populations, à savoir: les curés et vicaires, n'auraient atteint que le chiffre de 90,000, tandis que les moines et les titulaires de canonicats, de prieurés et d'abbayes, auraient dépassé celui de 230,000. On se demandait si ce n'était pas une cause d'af-

[1] Si l'on veut apprécier sainement la richesse de l'ancien clergé, il faut tenir compte de la dépréciation survenue depuis la seconde moitié du XVIIIe siècle dans la valeur de l'argent. Comme valeur relative, 10 millions de ce temps représentent 30 à 40 millions d'aujourd'hui.

faiblissement pour le pays qu'il y eût en France 625 abbayes d'hommes en commande [1], 115 abbayes d'hommes en règle [2], 129 chapitres d'églises cathédrales, 526 collégiales [3], 12,000 prieurés [4], 253 abbayes de filles, 64 prieurés de filles, 24 chapitres de chanoinesses et environ 10,000 couvents dépendant des diverses communautés d'hommes et de femmes.

On s'étonnait surtout de la profusion des revenus accumulés sur la tête de certains grands dignitaires ecclésiastiques. D'après l'*Almanach royal*, le siège épiscopal de Strasbourg rapportait 400,000 livres par an ; ceux de Paris et de Cambrai 200,000 livres ; celui de Narbonne 160,000 ; ceux d'Albi, d'Auch, de Metz 120,000 ; celui de Rouen 100,000 ; celui de Beauvais 96,000 ; ceux de Bayonne et de Toulouse 90,000 ; celui de Tours 82,000 ; celui d'Arras 80,000 ; ceux de Sens, Condom, Comminges, Verdun, Cahors, La Rochelle, Lavaur, plus de 60,000. Au

[1] On appelait de ce nom celles dont l'abbé était nommé par le roi, qui lui en confiait l'administration temporelle et lui en abandonnait la mense, c'est-à-dire la part de revenu attribuée à l'abbé ou à l'abbesse.

[2] Les abbayes régulières étaient celles qui nommaient elles-mêmes leur chef.

[3] « On appelait collégiales et chapitres d'anciennes abbayes converties en communautés séculières, qui avaient des biens qu'elles administraient elles-mêmes, et qui élisaient en partie leurs membres. Les dignitaires et les chanoines de ces communautés payaient des prêtres pour faire en leur nom le service ecclésiastique, et se contentaient de jouir de leurs costumes, de leurs titres et de leurs rentes. Quelques chapitres, fort éloignés de toute idée d'humilité religieuse, s'étaient constitués sur le même pied que les ordres de chevalerie. La fine fleur des cadets de noblesse avait seule le droit d'y pénétrer. » (Boiteau, *État de la France en 1789*, 180). Les chapitres nobles étaient au nombre de 12 pour les hommes et de 19 pour les femmes.

[4] Les prieurés ou, comme on disait plus communément, les abbayes, n'avaient pas charge d'âmes, et il n'était pas nécessaire d'être prêtre pour les obtenir. C'étaient des fondations pourvues d'un titre honorifique et de revenus plus ou moins élevés. « Les prieurs bénéficiaires n'avaient rien de commun avec les dignitaires des ordres réguliers, qui, sous le nom de prieurs et de sous-prieurs, étaient chargés de la discipline des communautés, ni avec les titulaires des prieurés-cures, sorte de cures d'un rang supérieur à celles des paroisses » (Boiteau, *Id.*, 179.)

su de tout le monde ces chiffres étaient d'ailleurs dépassés dans la réalité, car le clergé n'accusait d'habitude que la moitié à peine du produit de ses biens, et en outre il n'y avait pas un évêque qui n'eût obtenu du roi une ou plusieurs abbayes, dont il cumulait le revenu avec celui de son siège. Les évêchés les moins bien partagés au point de vue pécuniaire valaient en général à leurs titulaires de 15,000 à 50,000 livres. Plusieurs étaient situés dans de très petites villes : Dol, Saint-Pol de Léon, Saint-Flour, Vabre, Lescar, Alet, Rieux, Couserans, Riez, Vence, etc. Quelques-uns enfin comprenaient très peu de paroisses, comme celui de Cavaillon, duquel ne relevaient que dix-sept paroisses ; celui de Mirepoix, avec vingt-huit paroisses ; celui de Vaison, avec quarante ; celui de Saint-Paul-Trois-Châteaux, avec trente-quatre ; celui de Saint-Papoul avec quarante-quatre ; celui de Glandève, avec quarante-neuf, etc. « Quant aux abbayes, a écrit M. Taine [1], j'en compte trente-trois qui rapportent de 25,000 à 120,000 livres à l'abbé, vingt-sept qui rapportent de 20,000 à 100,000 livres à l'abbesse ; pesez ces chiffres de l'Almanach, et songez qu'il faut les doubler

[1] L'*Ancien régime*, 53. — Voir la note de M. Taine (p. 538-540), sur la différence du revenu réel et du revenu nominal des dignités et bénéfices ecclésiastiques. — Les chiffres ci-dessous, que nous extrayons de l'*Almanach royal*, indiquent ce que rapportaient officiellement les principales abbayes d'hommes :

Citeaux	120,000 liv.	Hasnon, Gorze	50,000 liv.
Clairveaux	90,000	Signy, Troarn	
Corbie	85,000	Trois-Fontaines	50,000
Moissac	80,000	Prémontré	45,000
Saint-Étienne de Caen	75,000	Saint-Victor	
Auchin	70,000	Bouzay, Froidmont	40,000
Sainte-Geneviève	63,000	Jumièges, Ourcamp	
Saint-Amand	60,000	Saint-Vaast	
Saint-Vandrille	55,000		

Voici également les chiffres qui concernent les principales abbayes de femmes :

Fontevrault	80,000 liv.	Saint-Antoine des Champs, Saint-Pierre	40,000 liv.
Flines, Jouarre, Marquette, Notre-Dame de Roye	50,000	Chelles, Saint-Pierre	30,000
		Le Vivier, Sainte-Glossinde	29,000

et au delà pour avoir le revenu réel, les quadrupler et au delà pour avoir le revenu actuel. »

Il n'y a vraiment pas lieu de s'étonner que les Français de la seconde moitié du dix-huitième siècle se soient pris à regretter que de si énormes richesses fussent possédées par le clergé. Montesquieu n'avait-il pas écrit : « Les familles particulières peuvent périr : ainsi les biens n'y ont point une destination perpétuelle. Le clergé est une famille qui ne peut pas périr : les biens y sont donc attachés pour toujours et n'en peuvent pas sortir. Les familles particulières peuvent s'augmenter : il faut donc que leurs biens puissent croître aussi. Le clergé est une famille qui ne doit point s'augmenter : les biens doivent donc y être bornés..... On ignorera toujours parmi nous quel est le terme après lequel il n'est plus permis à une communauté d'acquérir. Ces acquisitions paraissent aux peuples si déraisonnables, que celui qui voudrait parler pour elles serait regardé comme imbécile... Arrêtez la mainmorte, s'il est possible. Rendez sacré et inviolable l'ancien et nécessaire domaine du clergé ; qu'il soit fixe et éternel comme lui. Mais laissez sortir de ses mains les nouveaux domaines[1]. »

Si un homme d'un esprit aussi mesuré et aussi impartial que Montesquieu avait condamné en ces termes la mainmorte ecclésiastique, que ne devaient pas penser d'elle les adeptes des doctrines philosophiques ? Voltaire, Rousseau étaient déïstes, mais Diderot, d'Holbach, Helvétius, Mably, Morelly professaient les uns le matérialisme, les autres l'athéisme, et tous sapaient les bases des religions positives. La constitution et les enseignements de l'église catholique étaient devenus l'objet constant de leurs sarcasmes et de leurs polémiques. Ils avaient répandu l'irréligion dans la noblesse et dans une partie de la bourgeoisie. Suivant la remarque d'Horace Wolpole, « la mode » s'en était mêlée, et le bon ton

[1] *L'Espril des lois*, III, liv. XXV, chap. v.

exigeait que l'on affichât les opinions les plus irréligieuses. La plupart de ceux qui se piquaient d'aimer les idées nouvelles traitaient le catholicisme d'institution surannée, et le clergé de caste inutile, sinon corruptrice et dangereuse. Dès lors, comment n'auraient-ils pas blâmé l'immensité des revenus dont il disposait? Ainsi que l'a magistralement exposé M. Taine, les écrits des philosophes avaient de bonne heure répandu le scepticisme parmi les classes riches et instruites de la société, et il s'était vite transformé en une hostilité ardente contre le christianisme. Voltaire l'avait poursuivi « d'un bout à l'autre de son histoire, depuis les premiers récits bibliques jusqu'aux dernières bulles, avec une animosité et une verve implacables, en critique, en historien, en géographe, en moraliste, contrôlant les sources, opposant les témoignages, enfonçant le ridicule comme un pic dans tous les endroits faibles. » L'église avait à son tour cherché à se défendre : non contente de fulminer contre la libre-pensée et les excès du libre examen, elle avait invoqué la protection de l'État, et fait condamner tantôt par le parlement, tantôt par le Conseil du roi, les libelles de Voltaire, les ouvrages de Rousseau et d'Helvétius, les volumes de l'Encyclopédie. La lutte entre elle et les écrivains de la nouvelle école n'en était devenue que plus vive. Trouvant toujours en face d'eux l'Église, lui portant des coups et en recevant d'elle, ils virent en elle un adversaire qu'il fallait à tout prix abattre, et, avec autant d'acharnement que de persévérance, ils travaillèrent à l'affaiblissement et à l'appauvrissement de l'ordre ecclésiastique, en attendant que sa suppression fût un jour rendue possible par le progrès des idées contraires à l'existence des religions révélées[1].

Chacun sait que c'est dans les salons les plus brillants de Paris que les philosophes commencèrent à compter le

[1] Lire dans l'*Ancien régime* de M. Taine les livres III et IV, notamment les pages 276-289, 375-384.

plus d'adeptes. L'aristocratie fut la première à se passionner pour des théories qui ébranlaient une organisation sociale créée pourtant en sa faveur. Avec un manque absolu de clairvoyance, elle ne comprit pas qu'elle serait la principale victime des changements qu'elle appelait de ses vœux, et que la disparition des abus retomberait en grande partie sur elle, puisque c'était elle qui en profitait. De même, en matière religieuse, elle applaudit à des attaques qui, en tuant le respect que les classes populaires portaient à un culte jusqu'alors vénéré, en leur enlevant la foi, en tournant en ridicule les idées d'obéissance et de résignation que celle-ci inspire, enfin en vouant à la haine publique les prêtres et les moines, ne pouvaient qu'amener un jour une révolution violente. Comme l'a écrit un des plus fins représentants de la vieille noblesse [1] : « Quoique ce fussent nos rangs, nos privilèges, les débris de notre ancienne puissance qu'on minait sous nos pas, cette petite guerre nous plaisait. Ce n'était que des combats de plumes et de paroles, qui ne nous paraissaient pouvoir faire aucun dommage à la supériorité d'existence dont nous jouissions, et qu'une possession de plusieurs siècles nous faisait croire inébranlable... Nous applaudissions les scènes républicaines de nos théâtres, les discours philosophiques de nos académies, les ouvrages hardis de nos littérateurs, et nous nous sentions encouragés dans ce penchant par la disposition des parlements à fronder l'autorité, et par les nobles écrits d'hommes tels que Turgot et Malesherbes, qui ne voulaient que de salutaires, d'indispensables réformes, mais dont nous confondions la sagesse réparatrice avec la témérité de ceux qui voulaient plutôt tout changer que tout corriger. » Avec ces dispositions, beaucoup de nobles, au lieu de défendre l'Église, se joignirent à ses adversaires, et oubliant l'intérêt de leur caste, oubliant que la noblesse occu-

[1] *Mémoires du comte de Ségur*, I, 26, 27.

pait à peu près tous les sièges épiscopaux, qu'elle obtenait les plus riches abbayes et les plus beaux prieurés, qu'elle dirigeait la plupart des congrégations d'hommes et de femmes, ils demandaient la vente des biens du clergé et la réduction de ses revenus.

De son côté la bourgeoisie, éprise de réformes dans les villes de province aussi bien qu'à Paris, trouvait abusive la richesse de l'ordre ecclésiastique. Elle était froissée du luxe dont certains évêques et abbés s'entouraient[1], et aimait à censurer la vie oisive d'une foule de religieux. En devenant industrieux et en amassant des capitaux, le tiers-état sentait d'ailleurs croitre sa jalousie contre le clergé. La fortune immobilière était en effet à peu près la seule que l'on connût à cette époque; le tiers en vint donc à convoiter les propriétés ecclésiastiques qui existaient de tous côtés. Dans les campagnes, elles comprenaient d'innombrables domaines; dans les villes, les bâtiments et les jardins des couvents se comptaient par milliers. Beaucoup de roturiers, trouvant ces biens à leur convenance, appelèrent de leurs vœux le moment où ils pourraient s'en rendre acquéreurs. Ils se figuraient du reste que les immeubles appartenant à l'église étaient encore plus considérables qu'ils ne l'étaient réellement.

D'après les recherches auxquelles se sont livrés les historiens modernes, spécialement MM. de Lavergne et Taine, à la fin du siècle dernier un cinquième du sol était à la couronne et aux communes, un cinquième à la noblesse, autant au clergé et le reste au tiers-état. Mais nos ancêtres croyaient que la répartition de la propriété foncière était tout autre ; ils attribuaient à chacun des trois ordres le tiers

[1] Suivant Beugnot (*Mém.*, I, 80), « l'abbé de Clairvaux disposait de 300 à 400,000 livres de rente, avait de belles voitures, ne marchait qu'avec quatre chevaux et un piqueur en avant. Il gouvernait despotiquement je ne sais combien de couvents d'hommes et de femmes qui dépendaient de son abbaye, et se plaisait beaucoup à la visite de ces derniers »

du territoire, et cette opinion était fort ancienne. Dès 1740, l'avocat Barbier écrivait dans son journal : « Le clergé possède à présent plus d'un grand tiers des biens du royaume à titre gratuit, c'est-à-dire sans grande peine, surtout par les principaux bénéficiaires et par les grandes abbayes[1]. » A considérer certaines provinces, on devait être en effet porté à exagérer l'importance des propriétés ecclésiastiques. Ainsi, « dans la Franche-Comté, l'Alsace et le Roussillon, le clergé possède la moitié des terres ; dans le Hainaut et l'Artois les trois quarts ; dans le Cambrésis, 1,400 charrues sur 1,700[2]. » Mais il est loin d'être partout aussi riche, et ses biens sont moins nombreux dans le Midi, l'Ouest et le Centre, que dans le Nord et dans l'Est. En tenant compte de l'inégalité de ses possessions suivant les différentes régions de la France, le premier ordre de l'État n'était vraisemblablement propriétaire que du cinquième environ des domaines ruraux et urbains. Tout en étant inférieure à celle qu'on supposait généralement, cette proportion était fort élevée, et il paraissait d'autant plus juste de la réduire que le clergé jouissait d'une sorte de droit de copropriété sur tous les fruits de la terre.

Il avait le droit en effet de percevoir la dîme sur les récoltes. Il exerçait ce droit avec une certaine modération, en ce sens que la dîme, au lieu d'atteindre le dixième du produit brut des champs, n'était guère que du douzième ou du quinzième de ce produit, parfois même que du vingtième ; mais il en retirait cependant plus de 100 millions de livres par an[3]. Lorsque l'Assemblée constituante prononça l'abolition des dîmes, des calculs furent faits, que nous relaterons en temps et lieu, et desquels il résulte qu'au moment de la convocation des États généraux, leur rendement brut représentait une valeur de 128 millions de

[1] *Journal*, III, 208.
[2] Taine, *L'ancien régime*, 20.
[3] De Lavergne, *Économie rurale de la France*, 427.

livres. Comme l'agriculture avait réalisé sous le règne de Louis XVI de réels progrès et que les prix avaient haussé, on doit en conclure que quinze ans auparavant, la dîme rapportait moins au clergé. Mais ce n'est pas toujours au taux de l'impôt (la dîme pouvant être considérée comme un impôt spécialement affecté à l'entretien du culte et de ses ministres), ce n'est pas, disons-nous, au taux de l'impôt qu'il convient de s'attacher, si l'on veut apprécier de quel poids il pèse sur les populations ; il vaut mieux rechercher si les contribuables le paient ou non facilement. Or, un cultivateur qui tire de son champ 200 gerbes est moins lésé d'en sacrifier 20 que d'en abandonner 15 lorsqu'il n'en a obtenu que 150 sur le même champ, car moins il récolte et plus la rémunération de son travail se trouve réduite. La perception des dîmes était donc plus onéreuse pour le peuple des campagnes avant le développement qui survint dans la richesse publique, au cours des quinze dernières années de la monarchie ; et ce n'est pas trop s'avancer que de dire combien était impopulaire le prélèvement que les propriétaires de biens ruraux étaient obligés de subir, au profit d'un ordre dont les richesses excitaient l'envie générale.

Si le clergé avait du moins supporté les charges publiques en proportion de ses revenus ! Mais il s'en fallait de beaucoup qu'il en fût ainsi, et ses privilèges pécuniaires étaient bien plus grands que ceux de la noblesse. Ils différaient toutefois, suivant qu'il s'agissait du clergé de l'ancienne France ou du clergé étranger.

Celui-ci exerçait son ministère dans les provinces les plus récemment réunies à la couronne, et sa situation était moins favorable que celle du clergé de France. Dans la Flandre, l'Artois, le Cambrésis et le Hainaut, il était assujetti aux mêmes impôts que la noblesse ; en Lorraine, dans les Trois-Évêchés, en Alsace, en Franche-Comté, dans la principauté d'Orange et dans le Roussillon, il était soumis

aux vingtièmes et à la capitation, mais il les payait par abonnement et le taux de cet abonnement était très réduit [1]. Il ne lui appartenait, dans aucune des provinces que nous venons de citer, ni de fixer le montant de sa contribution, ni de pourvoir par ses propres agents à son recouvrement, et il était tenu d'acquitter les taxes qu'il plaisait au roi d'établir. Au point de vue fiscal, il était donc placé sous la dépendance du pouvoir central; néanmoins il avait eu assez d'influence pour obtenir d'être singulièrement ménagé dans la répartition de l'impôt, car ses revenus fonciers étaient évalués à plus de 20 millions de livres, et il ne versait pas annuellement au Trésor une somme totale de plus d'un million.

Les diocèses entre lesquels était réparti le clergé dit étranger ne représentaient que la huitième partie à peine du territoire du royaume. Il suit de là qu'il importe surtout de connaître l'organisation et les droits de l'Église de France. Or, cette Église formait, en matière de subsides, un État dans l'État.

En principe, ses membres n'étaient pas astreints aux impôts qui portaient sur les autres Français, et c'était l'Église qui, dans des assemblées régulières, votait les subventions qu'elle consentait à accorder au roi. En outre, elle opérait elle-même la répartition et la levée desdites subventions, auxquelles on avait donné le nom de *dons gratuits.* Tout ecclésiastique était affranchi de la taille, soit personnelle, soit réelle, de la capitation, des vingtièmes, et du logement des gens de guerre. Il était en outre exempt des droits d'aides pour le vin récolté dans un crû dépendant du bénéfice dont il était titulaire, ou appartenant à la communauté dont il faisait partie; il pouvait vendre et expédier ce vin sans avoir à acquitter les nombreuses taxes établies

[1] Les sommes payées à ce titre par le clergé des frontières en 1773 et 1774 ont varié entre 3 et 400,000 livres par an (Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, III, 457).

à la vente et à la circulation des boissons. Dans les pays rédimés de la gabelle, le clergé ne contribuait avec la noblesse que pour un tiers au paiement de la somme versée au Trésor, à titre de rachat de l'impôt. Enfin il profitait de l'exemption à peu près complète des droits connus sous le nom d'amortissement, de franc-fief et de nouvel-acquêt[1]. On voit quelle était l'importance des privilèges pécuniaires des ecclésiastiques.

Cependant ces privilèges n'allaient pas jusqu'à les dispenser de tout concours aux dépenses publiques. Ils étaient en effet soumis à une contribution sur le reveuu, à laquelle on avait donné la qualification de *décimes*.

En vue de l'assiette de cette contribution, les revenus de tous les membres du clergé étaient l'objet d'une évaluation générale et d'une évaluation par diocèse. La masse des revenus une fois connue, le montant des décimes était réparti entre les diocèses par l'assemblée générale du clergé de France; puis les assemblées diocésaines opéraient la répartition individuelle entre les contribuables. Ceux-ci étaient divisés en huit classes, d'après le chiffre de leurs revenus, et ils étaient atteints par un tarif gradué en raison de leurs facultés. La première classe, composée des bénéficiers les mieux rentés, était imposée au quart du revenu, la seconde au sixième, et ainsi de suite jusqu'à la huitième classe, qui n'était imposée qu'au vingt-quatrième, et dans laquelle étaient rangés les curés à portion congrue, c'est-à-dire ne touchant que 500 livres par an. La perception des décimes était opérée par les soins de receveurs diocésains, qui transmettaient les fonds par eux recueillis au receveur général du clergé.

[1] L'amortissement et le nouvel-acquêt étaient dûs par les gens de mainmorte pour les biens-fonds dont ils devenaient possesseurs par achat, donation ou autrement. Leur quotité était en général du cinquième de la valeur des biens nobles et du sixième de celle des biens en roture. — Le franc-fief était dû par les roturiers pour les fiefs et biens nobles qu'ils possédaient.

Celui-ci avait ses bureaux à Paris, et voici l'emploi qu'il était chargé de faire de l'argent prélevé sur les revenus de l'Église. Il ne versait dans le Trésor royal qu'une somme annuelle de 250,000 livres, produite par un droit, dit *oblat*, qui était perçu sur les abbayes et prieurés à la nomination du roi, et affecté à l'entretien de l'Hôtel des Invalides. Quant au montant des décimes, lequel représentait de 8 à 9 millions chaque année, le receveur du clergé prélevait sur cette somme 6 à 700,000 livres pour ses honoraires et ceux des receveurs, agents généraux et autres officiers du clergé, pour leurs frais de perception, ainsi que pour les indemnités servies aux députés à l'assemblée générale et aux assemblées diocésaines. Il consacrait le surplus au service des intérêts et à l'amortissement des emprunts qu'avait contractés à l'ordre ecclésiastique, afin de se procurer l'argent remettre à l'État. Comme les biens de cet ordre étaient considérables et que sa fortune était administrée avec prudence, il possédait un crédit supérieur à celui du roi, ce qui lui permettait d'emprunter à 5 et même à 4 p. 100[1]. Ce taux étant très avantageux, il était arrivé plusieurs fois que les contrôleurs généraux des finances avaient eu intérêt à solliciter l'intermédiaire du clergé pour une création de rentes, et à lui fournir ensuite les fonds nécessaires au paiement des intérêts. La caisse générale du clergé recevait ainsi tous les ans une somme de 2 millions et demi qui s'ajoutait aux 8 millions provenant des décimes.

Les assemblées générales du clergé se tenaient tous les cinq ans à Paris. Elles se composaient de députés nommés dans les différents diocèses et représentant les seize généralités ecclésiastiques, qui, au point de vue de l'impôt, for-

[1] Le clergé avait la sagesse de ne pas emprunter à titre perpétuel, et d'assurer le remboursement de ses emprunts dans un délai assez court. Il consacrait à chacun d'eux la somme qu'exigeait son amortissement dans le temps voulu. Grâce à cette mesure, ses ressources n'étaient jamais engagées pour longtemps, et il trouvait des prêteurs à de bonnes conditions.

maient la division administrative de l'Église. Ces assemblées discutaient les questions fiscales intéressant le clergé; elles faisaient dresser des états indiquant la valeur et le revenu de toutes les propriétés ecclésiastiques ; elles arrêtaient la répartition des décimes entre les diocèses ; enfin elles votaient les dons gratuits. Le gouvernement se faisait représenter auprès d'elles par un secrétaire d'État et par trois conseillers d'État. Le vote du don gratuit était en effet une affaire d'importance, et qui donnait lieu à de délicates négociations entre le contrôleur général des finances d'une part, et l'assemblée d'autre part. On distinguait deux sortes de dons gratuits : les uns ordinaires, et les autres extraordinaires. Les premiers, pendant longtemps, n'avaient pas dépassé 10 millions de livres ; mais à partir de 1760 ils avaient varié entre 16 et 18 millions, chiffres qui, pour une période de cinq ans, équivalaient à une contribution annuelle de 3,200,000 à 3,600,000 livres. Des dons gratuits à titre extraordinaire étaient, de plus, accordés dans certaines circonstances, à raison des besoins urgents du Trésor. Au surplus, qu'il s'agît de subvention ordinaire ou extraordinaire, le même procédé permettait au clergé de s'en acquitter : il empruntait, puis se libérait peu à peu au moyen du produit des décimes[1]. Grâce à cette forte organisation, l'Église de France traitait donc avec le gouvernement presque sur un pied d'égalité. Elle n'était certes pas indifférente aux embarras financiers de l'État, et par l'augmentation du don gratuit ordinaire, par la concession de dons

[1] Bertin et l'abbé Terray avait déterminé l'assemblée générale du clergé à consentir des dons gratuits extraordinaires de 8 millions 500,000 livres et de 10 millions de livres en 1762 et en 1772. Necker, en 1780, puis Joly de Fleury, en 1782, obtinrent aussi le concours du clergé : cet ordre emprunta pour le compte du roi 30 millions ; mais sous prétexte qu'il était hors d'état de faire face à l'intérêt et à l'amortissement de ces 30 millions, il se fit concéder, afin de couvrir cette dépense, un prélèvement de 1,500,000 livres sur le produit annuel des fermes. — Les emprunts contractés par le clergé entre 1755 et 1782 pour l'acquittement des dons gratuits montèrent à 136 millions et demi.

gratuits extraordinaires, elle venait efficacement à son secours. Il est par suite faux et injuste de dire, comme on le prétend souvent, qu'elle ne supportait avant 1789 aucune part des charges publiques. Mais il est incontestable qu'étant donnée l'importance de ses revenus, elle payait beaucoup moins, proportionnellement, que le tiers-état et même que la noblesse[1].

Le gouvernement avait à plusieurs reprises essayé de tirer du clergé de plus fortes impositions. Dans les dernières années de son règne, Louis XIV l'avait soumis à la capitation et au dixième ; mais le clergé s'était racheté en 1709 de la capitation, moyennant une somme de 24 millions, et du dixième en 1711 moyennant 8 millions. Le contrôleur général Machault avait, en dernier lieu, lorsqu'il établit l'impôt du vingtième par l'édit de mai 1749, voulu rendre cette contribution applicable aux ecclésiastiques. Mais l'assemblée générale du clergé avait énergiquement repoussé la prétention du ministre ; elle invoqua les privilèges de l'Église de France comme donnant à celle-ci le droit de ne contribuer aux charges de l'État que volontairement et par dons gratuits, et son président, le cardinal de Larochefoucauld, remit au roi des remontrances dans lesquelles il déclarait fièrement : « Nous ne consentirons jamais que ce qui a été jusqu'ici le don de notre amour et de notre respect devienne le tribut de notre obéissance. » Louis XV qui savait résister au parlement, n'osa pas résister au clergé, et celui-ci ayant offert au mois de février 1751 un don extraordinaire de 10 millions, l'exemption du vingtième lui fut accordée. Machault avait pourtant déployé beaucoup d'ardeur pour empêcher ce résultat. Il n'avait pas craint de s'adresser à l'opinion publique, afin d'agir par elle sur les résolutions de la cour. Il avait fait com-

[1] Voir au sujet des contributions du clergé, l'ouvrage de Necker : *De l'administration des finances de la France*, II, 309 et suiv., et l'*Encyclopédie méthodique*, v. *Clergé*.

poser par un avocat au parlement de Paris, nommé Bargeton, un livre en forme de lettres, avec cette épigraphe latine : *ne repugnate vestro bono*, livre dans lequel on s'attachait à établir que le clergé n'avait nullement le droit de se soustraire au paiement du vingtième, qu'il possédait le tiers des biens du royaume, et que son imposition serait un grand soulagement pour la masse des contribuables[1].

Encouragés par cet exemple, les philosophes étaient partis en guerre contre les immunités ecclésiastiques. Voltaire avait lancé un petit pamphlet : *La voix du sage et du peuple*, qui eut un succès éclatant. Il y soutenait que le clergé « ne devait avoir que des gages », et il y disait entre autres choses : « En France, où la raison se perfectionne tous les jours, cette raison nous apprend que l'Église doit contribuer aux charges de l'État à proportion de ses revenus, et que le corps destiné particulièrement à enseigner la justice doit commencer par donner l'exemple. Ce gouvernement serait digne des Hottentots, dans lequel il serait permis à un certain nombre d'hommes de dire : C'est à ceux qui travaillent à payer; nous ne devons rien payer, parce que nous sommes oisifs. Ce gouvernement outragerait Dieu et les hommes, dans lequel des citoyens pourraient dire : l'État nous a tout donné, et nous ne lui donnons que des prières. » Une foule d'autres brochures parurent, inspirées par le même esprit, telles que : *Discours sur les biens ecclésiastiques de Fra Paolo ; Les obligations indispensables du clergé de payer le vingtième; Dissertation si la grandeur de l'Église temporelle n'est pas contraire à la loi de Dieu; La voix du riche ; La voix du pauvre; La voix du chrétien et de*

[1] « On dit publiquement, écrivait Barbier au mois de juin 1750, que ce livre a été composé de l'ordre de M. le contrôleur général... C'est un traité des plus savants sur l'établissement de la monarchie, sur l'ancien état du clergé, sur son agrandissement et ses usurpations; c'est un livre très curieux, qui traite à fond de l'antiquité, pour arriver à la preuve de son objet. » (*Journal*, IV, 443.) — Un bref de la cour de Rome défendit la lecture de l'ouvrage de Bargeton sous peine d'excommunication et de péché mortel. (D'Argenson, *Mémoires*, VI, 368.)

l'évêque, etc. Tous ces écrits, considérés comme injurieux pour le clergé, furent condamnés par un arrêt du Conseil du 21 mai 1751, mais ils excitèrent la nation contre les privilèges pécuniaires des ecclésiastiques. Dans la bourgeoisie et dans le peuple, le vœu général fut pour que l'on soumît à l'impôt les biens du clergé, et au sujet du droit invoqué par le premier ordre de ne fournir au roi qu'une contribution volontaire, chacun partageait l'avis ainsi exprimé par Barbier, dans son journal : « Ce privilège prétendu, ainsi que tous les autres, ne sont que de pures visions. La taxe des impositions sur les biens doit être proportionnelle et répartie également sur tous les sujets du roi et membres de l'État, à proportion des biens que chacun possède réellement dans le royaume. En Angleterre, les terres du clergé, de la noblesse et du tiers-état paient également, sans distinction. Rien n'est plus juste. » Lorsqu'on apprit l'échec définitif de la tentative faite par Machault pour astreindre le clergé à l'acquittement du vingtième, l'avis général fut, suivant l'expression de Barbier, que c'était « un beau coup manqué, » et la résistance opposée à l'édit de 1749 servit longtemps « à indisposer le peuple et le public contre le clergé [1]. »

Quand bien même cet ordre n'aurait pas mis la défense de ses intérêts particuliers au-dessus des intérêts généraux de l'État, quand bien même il aurait déployé dans la fixation de ses dons gratuits une générosité plus grande que celle dont il faisait preuve, le fait de ne pas subir le même régime fiscal que le reste de la nation eût d'ailleurs suffi à le compromettre dans l'esprit de ceux qu'atteignait l'impôt sous toutes ses formes. En voyant le clergé, qu'ils savaient propriétaire d'une grande partie des biens du royaume, ne payer ni la taille, ni la capitation, ni les vingtièmes, et échapper en partie aux aides et aux droits domaniaux,

[1] Barbier, *Journal*, IV, 406, 469 ; V, 22, 332.

comment les Français n'auraient-ils pas été persuadés qu'il était abusivement ménagé dans la répartition des charges publiques? Envahis comme ils l'étaient par les idées égalitaires, grâce à la lecture des écrits philosophiques et économiques, comment n'auraient-ils pas été irrités de voir l'assemblée générale du clergé de France consentir péniblement au ministre des finances des subventions qui ne représentaient qu'une contribution de 3 à 4 millions par an? Aussi, lorsque la guerre d'Amérique entraîna le pays dans de grandes dépenses et que la nécessité d'accroître les ressources de l'État se fit sentir, un grand nombre d'écrivains tombèrent d'accord pour recommander au gouvernement de mettre la main sur les biens de l'Église[1].

Dès 1776, des *Essais politiques sur l'autorité et les richesses du clergé séculier et régulier* soutinrent que les couvents étaient trop nombreux, que leurs biens étaient trop considérables, que les revenus n'en étaient pas employés conformément aux intentions des donateurs, qu'ils servaient plutôt à entretenir le luxe et l'oisiveté des moines qu'à assurer la décence du culte et le soulagement des pauvres, et que l'État avait le droit de s'approprier la plus grande partie de ces biens.

L'année suivante parut une brochure ayant pour titre : *Suite des vues et des désirs d'un citoyen, ou moyen de soulager le peuple, de lui procurer les secours dont il a besoin et de le mettre en état de supporter le poids des impôts.* L'auteur proposait de supprimer les dîmes perçues par les mo-

[1] Avant même que la guerre n'éclatât, sous le ministère de Turgot, on songea dans le public à la confiscation des biens ecclésiastiques et à leur vente au profit de l'État. On lit en effet dans les *Mémoires secrets*, à la date du 26 mars 1775 : « On distingue deux plans qu'on voudrait bien voir réalisés : l'un, de vendre les biens du clergé pour subvenir aux besoins du royaume, ce qui ne serait point en dénaturer la destination, puisque c'est le patrimoine des pauvres, et d'assurer à cet ordre des revenus fixes proportionnés à la dignité de ses membres, mais bornés: l'autre indique des États pour chaque province. » (Bachaumont, XXX, 189.)

nastères, de ne conserver que celles établies au profit des évêques et des curés, et d'en faire un fonds commun, qui servirait à rétribuer les curés et vicaires et leur permettrait « de donner dans leurs paroisses tous les secours spirituels et même temporels aux pauvres et indigents, particulièrement dans leurs maladies. » L'auteur allait plus loin. S'en prenant à la richesse des couvents et à la vie qu'on y menait, il demandait que la plupart fussent convertis en établissements hospitaliers, « destinés à procurer les secours nécessaires aux besoins permanents et perpétuels du peuple », et il motivait ainsi cette transformation : « L'intention, les motifs pieux des fondateurs la réclame. De quelle indignation ne seraient-ils pas pénétrés, de quelle horreur ne seraient-ils pas saisis, s'ils étaient les témoins de l'emploi des biens dont leur piété a enrichi ces monastères, et dépouillé leurs familles au mépris de la voix de la nature et du sang?... L'état monastique en recevra même des avantages; il deviendra régulier et considéré. Les religieux qui sont dans les monastères des petites villes, des bourgs et villages, seront renvoyés dans ceux des villes considérables où, s'y trouvant en grand nombre et exposés aux yeux et à la critique d'un peuple nombreux et éclairé, ils seront forcés d'y observer la discipline, et d'y mener une vie religieuse et régulière... La destination des biens qui composent les menses monachales au soulagement des misérables, leur consécration au bien public, l'humanité, la religion et le bien de l'État imposent la loi la plus rigoureuse de les employer au soulagement du peuple, et par conséquent de les affecter aux hôpitaux. »

D'autres écrivains défendirent une thèse qui prêtait à moins d'objections que la confiscation des biens des couvents, et qui répondait mieux à l'intérêt général. Ils insistèrent sur l'injustice des privilèges du clergé, et démontrèrent que toutes les propriétés devaient être également soumises à l'impôt; que les exemptions accordées

aux unes entraînaient pour les autres des aggravations de taxes; que les ecclésiastiques, en se refusant à payer la part d'imposition qui légitimement leur incombait, rendaient plus lourd le fardeau pour les non privilégiés; enfin que le Trésor, accablé par les charges énormes résultant de la guerre, ne parviendrait à augmenter ses recettes qu'à la condition que le clergé serait à l'avenir obligé d'acquitter des contributions en rapport avec sa richesse. Ces idées se trouvent exposées notamment dans un écrit intitulé : *Du prêt et de l'emprunt*, qui fut publié en 1779.

Un ouvrage de longue haleine, qui avait été écrit sous le ministère de Turgot, mais qui ne fut livré à la publicité également qu'en 1779, tendait aussi à l'imposition des biens ecclésiastiques. Il avait pour auteur un adepte de l'école physiocratique, Le Trosne, et il développait longuement les doctrines chères à cette école. Dans son *Traité de l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, Le Trosne se prononce, à l'exemple des autres économistes, pour l'abolition des ordres et pour celle des privilèges pécuniaires. Il réclame la suppression de la dîme, celle de la taille personnelle, le remplacement de celle-ci par une taxe dont auraient été passibles tous les citoyens non indigents, et la transformation de la taille réelle en un impôt foncier qui aurait porté sur le produit net des terres, quelle que fût la qualité de ceux qui les auraient possédées. L'ouvrage de Le Trosne, pesamment écrit, comme presque toutes les œuvres des physiocrates, n'attira pas autant l'attention qu'aurait pu le faire un pamphlet; mais il fut lu par les hommes d'étude et il leur remit en mémoire la condamnation formelle de toutes les exemptions pécuniaires antérieurement prononcée par les économistes. Il fut du reste suivi de la publication de brochures spécialement dirigées contre les biens de l'Église.

L'une des plus vigoureuses portait le titre de *Nouveau plan de réforme concernant les ordres religieux*, et elle enga-

geait le roi à rendre à la circulation les propriétés appartenant aux communautés religieuses. Elle s'efforçait de prouver que les legs et donations qui les avaient enrichies étaient révocables, que les autorisations royales en vertu desquelles elles avaient recueilli ces libéralités ne leur avaient conféré qu'un simple droit d'usufruit, que d'après la législation française tout domaine était aliénable, et que le souverain, ayant le devoir de favoriser le bien-être des populations ainsi que d'arrêter les progrès de la mainmorte, ne devait pas hésiter à mettre en vente les biens-fonds des monastères. Elle blâmait le luxe existant dans certains couvents, et en tirait un argument en faveur de la confiscation. « Est-il important pour l'édification publique, lit-on dans cet écrit, que l'abbaye de Clairvaux ait 300,000 livres de rente, que cinquante moines, roturiers de naissance, occupent avec leurs domestiques un palais qui pourrait loger un souverain avec tout son cortège? Ah! si les mânes de leurs bienfaiteurs pouvaient sortir de leurs tombes, et qu'ils les vissent tels qu'ils sont à nos yeux! Quoi, diraient-ils, sont-ce là les effets de nos donations?... Pensez-vous représenter les religieux que nous dotâmes? Nous ne les reconnaissons plus en vous; vos mœurs, votre religion ne sont plus les mêmes, jusqu'à vos habits, tout a changé de forme. Nous avons donné à des hommes existant d'une autre manière, et vous n'avez nul droit à nos bienfaits. » Lancées au milieu d'une société que n'animait plus la foi des anciens temps et qu'agitait le souci de ses intérêts matériels, de semblables diatribes ne pouvaient qu'ébranler la situation privilégiée de l'Église, et ainsi s'est lentement préparé le mouvement d'opinion qui devait aboutir en 1789 à sa spoliation.

A l'époque de Necker les esprits n'étaient pas encore mûrs pour cette solution, mais l'opinion générale réclamait l'imposition des domaines ecclésiastiques. On croit volontiers ce que l'on désire : aussi pensait-on que le directeur

général des finances, obligé d'emprunter sans cesse et de chercher de l'argent partout, se déciderait à opérer cette réforme. « On croit, racontait la *Correspondance secrète* du 4 mars 1780, qu'au lieu d'accepter le don gratuit ordinaire cette année, il exigera que les biens ecclésiastiques contribuent comme tous les autres de la nation. Cela serait fort raisonnable, mais c'est une affaire bien délicate. » Au mois de juin de la même année, la même Correspondance affirmait que « M. Necker délibérait, dans le silence de son cabinet, sur le moyen de trouver un secours prompt et abondant au fond de la bourse de l'Église, » et elle ajoutait : « Deux seules sources s'offrent à M. Necker pour faire face au vide et aux engagements de son administration : le clergé et les domaines. Des deux côtés, il y a bien des gens puissants à combattre. Il faut pourtant que les grands, les prêtres ou le directeur général soient abattus[1] ». C'était poser nettement la question : il est certain qu'avec un budget en déficit permanent, des impôts mal établis et une grande guerre à soutenir, la royauté ne pouvait trouver les ressources dont elle avait besoin que dans la suppression des privilèges de la noblesse et du clergé. Mais Necker n'avait pas assez de hardiesse pour tenter une telle entreprise. Au lendemain de la rédaction des Cahiers, après une consultation nationale dans laquelle les nobles et les ecclésiastiques avaient unanimement déclaré renoncer à toute exemption pécuniaire, il ne devait pas avoir l'énergie de se présenter devant les États généraux avec un plan financier basé sur l'égalité en matière d'impôt; aussi n'était-il pas homme à prendre l'initiative d'une mesure comme celle dont nous parlons. Il craignait les attaques qu'elle aurait soulevées contre lui de la part des ordres privilégiés, et l'opposition qu'elle aurait sans doute rencontrée dans l'esprit du roi. Il aima mieux s'entendre avec

[1] Métra, IX, 236; X, 20.

l'assemblée du clergé et traiter avec elle pour l'obtention d'un don gratuit extraordinaire.

Il se mit si complètement d'accord avec elle, que, cédant aux sollicitations des évêques, il repoussa les plaintes d'un certain nombre de curés qui avaient envoyé des députés à Paris pour signaler au roi la détresse dans laquelle les laissaient leurs supérieurs. Cette affaire est intéressante à connaître, car il en ressort que sous l'ancien régime les améliorations étaient très difficiles à réaliser, et d'un autre côté elle est un indice des rivalités qui existaient entre le haut et le bas clergé, rivalités qui ont contribué au succès du tiers-état, lorsqu'en 1789 ses représentants se constituèrent en assemblée nationale.

De tout temps, les prêtres chargés de remplir dans les campagnes le ministère paroissial avaient été fort mal rétribués. La dîme leur échappait pour la plus grande partie; ses produits étaient accaparés par les évêques, qui les distribuaient entre les bénéficiers et les religieux de leurs diocèses. Un modique traitement, connu sous le nom de *portion congrue*, était seul réservé par les ordonnances royales aux desservants des paroisses, qui très souvent n'auraient pas eu de quoi subsister dans leurs pauvres presbytères, s'ils n'avaient pas touché de petites sommes à titre de casuel, et si la générosité des fidèles ne leur avait pas fourni quelques provisions. En outre, se trouvant isolés et sans protecteurs, ils avaient à payer pour les décimes des taxes hors de proportion avec leurs faibles revenus: l'équité de la répartition n'était pas mieux pratiquée dans la société ecclésiastique que dans la société civile. Cet état de choses était regrettable, et l'Église s'en était émue elle-même: dans son assemblée de 1726, elle avait résolu d'y remédier et de diminuer les charges qui pesaient sur le bas clergé. Mais ses bonnes intentions n'avaient pas persisté, et les prêtres étaient restés dans les villages aussi misérables qu'auparavant.

Lorsque le gouvernement de Louis XV eut déclaré que le clergé acquitterait le vingtième, l'occasion lui parut bonne de venir à leur secours. Machault avait, il est vrai, moins pour objet de les protéger contre les surimpositions dont ils pouvaient être victimes, que d'arriver à une connaissance plus exacte de la valeur des propriétés du clergé. Quoi qu'il en soit, il fit promulguer le 17 août 1750, une déclaration royale, prescrivant que « tous les bénéficiers du clergé de France seraient tenus de donner dans six mois, pour tout délai, des déclarations des biens et revenus de leurs bénéfices. » Le préambule parlait de l'inégalité de la répartition des décimes, dont « l'effet trop fréquent est de faire retomber le poids des impositions sur ceux qui sont le moins en état de le supporter, » du désir du roi « de faire ressentir sa protection aux pauvres et aux faibles, dans quelque ordre et dans quelque état qu'ils se trouvent », de sa satisfaction « de pouvoir procurer par un nouveau département de plus grands soulagements aux curés qui, moins bien partagés en général et chargés après les prélats des fonctions les plus pénibles du ministère évangélique, méritent d'être imposés dans une proportion plus favorable que les autres bénéficiers. » L'ordonnance du 17 août 1750 ne se contenta pas d'exiger une déclaration détaillée des revenus de tous les biens ecclésiastiques ; elle décida que la répartition des décimes serait rendue publique chaque année par les receveurs diocésains, et que ceux-ci publieraient également « la somme à laquelle chaque contribuable serait imposé, ensemble l'évaluation du revenu sur lequel chaque taxe aurait été assise. » Si ces dispositions avaient été exécutées, elles auraient assurément tourné au bénéfice du bas clergé, car les évêques et les titulaires de gros bénéfices se seraient exposés aux reproches les plus mérités, en dévoilant au public qu'ils s'arrangeaient de manière à être le moins possible atteints par les décimes. Mais les chefs de l'Église protestèrent avec tant d'ensemble et de véhémence contre

la déclaration du 17 août 1750, que le gouvernement intimidé l'abrogea par un arrêt du 23 décembre 1751. La répartition des décimes resta donc une opération secrète, soustraite au contrôle de l'autorité royale, et relevant uniquement de l'assemblée du clergé. Celle-ci apporta au mode d'établissement de l'impôt divers changements, afin de donner satisfaction à un certain nombre de réclamations reconnues fondées; toutefois, beaucoup d'abus subsistèrent et les curés et desservants continuèrent d'être imposés aux décimes au delà de toute justice.

Or, sous Louis XVI, aucune classe de citoyens n'avait assez de résignation pour souffrir sans se plaindre. Le bas clergé étant mécontent, il ne se fit pas faute de récriminer contre la vie difficile qui lui était faite. Ainsi, au mois de juin 1775, à l'occasion de la réunion de l'assemblée du clergé, les curés et vicaires à portion congrue adressèrent un mémoire au roi, afin de le supplier de l'augmenter. Ils y démontrèrent que les 500 livres et les 200 livres de traitement qui leur étaient garanties suffisaient à peine pour leur permettre de subsister, et ne leur laissaient pas le moyen de soulager les malheureux qui s'adressaient à eux. Ils firent appel à la pitié du roi, dans leur intérêt et dans celui de leurs paroissiens. Mais le haut clergé empêcha cette pétition d'aboutir. Quelques mois plus tard, un certain nombre de prêtres du diocèse de Rodez dénoncèrent dans un mémoire imprimé les abus dont ils étaient victimes, et cette fois, dans l'espoir de les faire réformer, ils saisirent de leurs plaintes le Conseil du roi. « Depuis longtemps, note à ce sujet Bachaumont[1], le bas clergé se plaint de la mauvaise assiette des impositions qui le concernent. Il prétend que NN. SS. les évêques étant presque tous maîtres, chacun dans leur district, de la chambre diocésaine chargée de la répartition, ils la font faire à leur gré et se ménagent en écrasant leurs inférieurs. » Le clergé craignant

[1] *Mém. sec.*, X, 7.

que cette réclamation, si elle triomphait, n'en suscitât beaucoup d'autres, fit intervenir dans la cause ses agents généraux, et il obtint qu'il ne fût pas donné suite à la dénonciation des prêtres du diocèse de Rodez. Mais, en 1780, lorsque l'assemblée du clergé se réunit, parut une nouvelle protestation : les curés du Dauphiné appelèrent l'attention du gouvernement sur la triste situation des prêtres à portion congrue, et ils firent imprimer un mémoire à consulter, dont ils avaient confié la rédaction à neuf avocats connus. Dans ce mémoire, on dépeint la misère de prêtres ne recevant par an qu'une somme de 500 livres et obligés de payer pour les décimes une quarantaine de livres, parfois même plus. On oppose à leur pauvreté la richesse d'une foule de bénéficiers et de religieux, dont les services ne sont pourtant pas comparables aux leurs. On soutient que la dîme est détournée de son affectation primitive au profit d'évêchés, de séminaires, de cathédrales, d'abbayes ; on demande enfin que le taux de la portion congrue soit élevé à 900 ou 1,000 livres, et que dans chaque assemblée diocésaine, il y ait toujours un curé député par ses confrères.

Les plaintes des curés du Dauphiné ne passèrent point inaperçues ; le public les trouva justes, et il souhaita hautement que le clergé paroissial fût représenté dans les assemblées du corps ecclésiastique. « On ne peut qu'être révolté, dit un auteur du temps, de voir exclus des assemblées du clergé les curés, qui forment essentiellement le second ordre hiérarchique de l'Église. Cet abus provient d'un autre non moins grand, c'est que dans l'assemblée du bureau diocésain, ils n'ont qu'un seul réprésentant, qui n'est pas choisi par eux : c'est ainsi toujours des bénéficiers, dont l'intérêt est directement opposé au leur, qui assistent et les représentent aux assemblées du clergé[1]. » L'opinion publique était, on le voit, favorable à des mesures

[1] *Mémoires secrets*, XV, 88.

qui auraient assuré une répartition plus équitable des impositions du clergé et amélioré le sort des prêtres dans les campagnes. En outre, la consultation faite au nom des curés du Dauphiné contenait l'expression exacte des vœux de la généralité des prêtres de France. Aussi, un ministre habile n'aurait-il pas manqué de la prendre en considération, et de lui prêter l'appui de son autorité. En couvrant de la protection du roi les ecclésiastiques qui étaient en contact perpétuel avec la population rurale, il eût acquis une véritable popularité et, fort de leur appui, il aurait pu contraindre le clergé à faire la déclaration de ses biens et de ses revenus, déclaration dont on se serait servi ensuite pour l'imposer[1]. C'était donc le cas pour Necker de profiter de la consultation des curés du Dauphiné, afin de remettre en vigueur l'ordonnance du 17 août 1750. Mais il prit au contraire le parti des évêques, il fit supprimer la consultation par un arrêt du Conseil du 12 mai 1780, et le bas clergé, sacrifié de nouveau, attendit une autre occasion de produire ses doléances : dans quelques années, la convocation des États généraux allait la lui fournir.

II

Les questions relatives aux biens ecclésiastiques ne furent pas les seules qui, sous le ministère de Necker, occupèrent l'attention publique. L'ingéniosité des écrivains s'exerça en outre aux dépens du régime fiscal; plusieurs s'attachèrent à en faire ressortir les vices, mais si leurs critiques étaient justifiées, les remèdes qu'ils indiquèrent n'étaient pour la plupart ni neufs, ni admissibles. Au vrai,

[1] Nous aurons plus tard à raconter les efforts infructueux faits par Calonne afin d'amener le clergé à déclarer le montant de ses revenus. Calonne ne comprit pas mieux que Necker que pour vaincre la résistance de l'ordre ecclésiastique, l'appui des curés était précieux.

ceux qui ne craignaient pas d'aborder dans leurs brochures la matière des finances, ne la connaissaient guère. Où l'auraient-ils apprise? Vauban et les physiocrates étaient les seuls auteurs qu'ils pouvaient consulter. Or, dans sa *Dime royale*, Vauban avait conseillé de remplacer toutes les impositions par un impôt unique à percevoir en nature sur les fruits de la terre. De leur côté, Quesnay, le marquis de Mirabeau, Dupont de Nemours et leurs amis avaient recommandé l'adoption d'une taxe unique sur le produit net des biens-fonds, et dénoncé l'injustice des droits sur les consommations. Ces idées étaient fausses, mais il était plus commode de s'y rallier que d'en signaler les dangers ; elles avaient d'ailleurs séduit tout le monde par leur simplicité et leur apparente équité. Aussi, quoique les économistes ne fussent plus en faveur depuis la chute de Turgot, on se borna à répandre dans le public, sous le successeur de ce ministre, des propositions inspirées directement par leurs écrits.

Ainsi, le *Petit code de la raison humaine* qui parut en 1776, se prononça contre les impôts sur les biens mobiliers, le commerce, l'industrie et les consommations. Il faut, disait-il, que les contributions portent « uniquement sur les biens immeubles, qui produisent un revenu assuré, d'où tout dérive et à quoi tout se rapporte essentiellement. Tous les biens de ce genre seront taxés uniformément, à raison de tant pour mille de leur valeur foncière, sans égard au rang ou à la qualité des propriétaires respectifs. » Une autre publication faite en 1777 et portant le titre de *Mémoire sur une nouvelle imposition* développe cette pensée : que l'impôt doit atteindre le superflu et non le nécessaire. De cette prémisse, l'auteur conclut qu'il faut se hâter d'abolir la capitation et les droits sur le sel, les boissons et le tabac ; il émet l'avis de leur substituer une taxe graduée ayant pour base le nombre des domestiques, hommes ou femmes, occupés pour les besoins du ménage et de l'agriculture; il

évalue le produit de cette taxe à 144 millions, constate qu'elle sera acquittée par toutes les classes de la nation et allègue qu'étant facile à percevoir, elle rapportera plus au roi que les contributions supprimées. Il fait du reste des calculs tendant à prouver que les frais de recouvrement et les bénéfices de la ferme montent à 115 millions par an en ce qui concerne la gabelle, les aides et le tabac, et il fixe à 41 millions le bénéfice qui résultera pour le peuple du remplacement de ces impôts. On remarquera que ces deux ouvrages étaient au fond dirigés contre les exemptions pécuniaires des deux premiers ordres, et qu'ils s'inspiraient de cette idée toute moderne, qu'il est juste de ménager les contribuables les moins aisés.

L'ouvrage de Le Trosne dont nous avons parlé, contient aussi une condamnation très formelle des droits sur les consommations. « En vain, écrivait l'auteur du *Traité de l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, en vain combinerait-on l'impôt de mille manières différentes, il se réduira à l'impôt sur les terres, sur les personnes ou sur les productions. Or, de ces trois manières de l'asseoir, il n'y a que l'impôt réel qui ait une base fixe, qui n'ait rien d'arbitraire, qui ne détruise rien, qui ait l'avantage de n'être proprement payé par personne. » Au contraire les contributions indirectes frappent le pauvre plus que le riche, car, afin de les rendre productives, on les a établies sur des objets de première nécessité, tels que le sel, le vin, le cidre; elles sont très onéreuses au peuple, sans être dans la même proportion profitables à l'État, parce que leur perception nécessite l'emploi d'une armée de commis ; elles arrêtent la production et le commerce par des inquisitions vexatoires ; elles démoralisent la nation en excitant à la fraude et à la contrebande. Le Trosne demande en conséquence la suppression de la gabelle, qui, dit-il, coûte 100 millions annuellement au peuple et ne procure pas au roi plus de 45 millions ; à sa place il recommande un impôt

modéré sur le sel à la sortie des marais salants. De même il propose de remplacer les aides par un impôt sur les terrains plantés en vignes. Il insiste sur les multiples inconvénients des douanes intérieures et ne maintient que les douanes à la frontière, avec un caractère purement fiscal. Il réclame l'abolition de la corvée dans l'intérêt des populations rurales, et celle de la taille personnelle, comme donnant lieu à trop d'arbitraire. L'impôt principal devait être, suivant lui, un impôt foncier portant sur le produit net des terres, quelle que fût la qualité de ceux qui les posséderaient : cette préférence pour l'impôt foncier, destiné à remplacer presque toutes les autres contributions et à atteindre également tous les propriétaires de terres d'après leur revenu net, était une conception essentiellement physiocratique. Le Trosne montrait en outre la nécessité de racheter les droits féodaux ainsi que les offices et de rembourser la dette publique, remboursement dont il chargeait les provinces, suivant leur population et leur degré de richesse. Enfin, tout en s'inclinant devant la toute-puissance de l'autorité royale, il était partisan de la constitution d'assemblées électives dans les districts et dans les provinces, il leur confiait la répartition des impôts, et il faisait nommer par elles un conseil national qui eût servi d'intermédiaire entre la nation et le roi. Le *Traité de l'administration provinciale* réédite, on le voit, tous les projets de réformes préconisés par les disciples de Quesnay, et M. de Lavergne a dit à juste titre « qu'on peut le regarder comme le dernier mot de l'école physiocratique à la veille de la Révolution[1]. » Il devint, pour ainsi dire, classique, et servit de guide à presque tous ceux qui voulurent étudier la réorganisation des finances. Il eut en 1788 une nouvelle édition, et son influence sur plusieurs des solutions économiques qui furent adoptées par l'Assemblée constituante est manifeste.

[1] *Les Économistes français du* XVIII[e] *siècle*, 191.

Quelques mois avant la mise en vente du livre de Le Trosne, la publication d'un document officiel avait eu un retentissement bien plus considérable : ce document n'était rien moins que le texte des remontrances adressées au roi le 6 mai 1775 par la cour des Aides. Nous en avons déjà cité plusieurs passages ; le moment est venu de raconter comment il se fait qu'elles ne parurent qu'en 1778, d'en résumer l'esprit général et d'expliquer pourquoi elles impressionnèrent aussi vivement l'opinion publique.

Dans ce document très développé, la cour des Aides, non contente, ainsi que nous l'avons déjà signalé, de faire appel aux États généraux, avait dénoncé l'exagération, l'inégalité et l'arbitraire des principales impositions, et prévoyant l'objection que les ministres ne manqueraient pas de lui adresser : qu'elle sapait les contributions existantes, mais qu'elle n'osait pas en recommander d'autres moins critiquables, elle avait cru mettre sa responsabilité à couvert, en déclarant qu'il ne lui appartenait pas d'indiquer au monarque de nouveaux impôts, ni même de rechercher « si les seules ressources de l'économie pourraient y suppléer.. » C'était en vérité un moyen commode de se tirer d'embarras ; mais le ministère ne s'y était pas laissé prendre. Turgot, qui occupait le contrôle général à l'époque où les remontrances avaient été adoptées, eut conscience du péril qui résulterait pour le régime fiscal en vigueur de leur publicité. Les accusations accumulées contre ce régime par une assemblée qui passait pour le corps le plus compétent du royaume en matière financière, pouvaient rendre la rentrée des taxes encore plus difficile qu'elle ne l'était, et aggraver un déficit dont le chiffre était inquiétant. Il n'avait donc pas hésité à prendre des mesures pour que le texte des remontrances restât secret, et sans se laisser arrêter par son amitié pour le premier président Malesherbes qui les avaient rédigées avec une si imprudente éloquence, il avait conseillé au roi, non seulement de se refuser à

recevoir les remontrances, mais encore d'en faire enlever la minute des registres de la Cour. Le 22 mai 1775, le garde des sceaux Miromesnil s'était en conséquence fait remettre cette minute, après avoir adressé aux magistrats quelques paroles pleines de sagesse : « Sa Majesté n'ignore pas, leur avait-il dit, que l'excès des impôts est un des plus grands malheurs de ses sujets, et elle regarde comme le premier de ses devoirs celui de soulager son peuple, soit par des diminutions d'impositions, soit en corrigeant les abus qui peuvent se trouver tant dans la répartition que dans la perception. Mais le roi sait aussi que s'il existe réellement des abus, il ne faudrait les faire connaître que dans le moment où l'on peut y remédier, et qu'il est dangereux d'augmenter l'animosité des contribuables contre ceux dont le ministère est nécessaire pour la levée des impôts. Sa Majesté ne doute pas que vous n'ayiez fait les mêmes réflexions, et votre intention en faisant ces remontrances n'a certainement pas été de les rendre publiques, mais seulement d'instruire la religion de Sa Majesté. Vous ne serez donc pas étonnés des mesures extraordinaires que le roi a prises pour en empêcher la publication. » Grâce à ces précautions, elles étaient restées à peu près secrètes pendant trois ans, et si l'on savait que la cour des Aides y avait hardiment critiqué la plupart des impôts et réclamé des réformes, on n'en connaissait du moins que le sens général. Mais en 1778 une copie en fut livrée à l'impression, et malgré la vigilance de la police qui en saisit les exemplaires, la brochure qui les contenait se répandit rapidement. L'année suivante, elles furent réimprimées dans un recueil qui reproduisait les délibérations les plus importantes prises par la cour des Aides depuis 1756 jusqu'en 1775, et ce fut en vain qu'un arrêt de cette cour en ordonna la suppression : elles furent commentées avec d'autant plus d'ardeur que le gouvernement paraissait vouloir en interdire la lecture. « Il est peu de pièces de cette espèce, écrit Bachaumont, qui méritent au-

tant d'attention... C'est un ouvrage bien digne du magistrat éloquent auquel on l'attribue, qui, élevé depuis au ministère et ne pouvant effectuer les grandes vues qu'il y jetait pour le bien public, a bientôt abandonné une place où il aurait perdu sa gloire et peut-être sa vertu... C'est un chef-d'œuvre de patriotisme, écrit avec autant d'énergie que de logique... Plus on discute les remontrances de la cour des Aides, plus on les trouve belles et admirables[1]. »

Encore aujourd'hui quand on lit ces remontrances, on est frappé de leur vigueur, et on conçoit très bien que les appréciations formulées par les magistrats des aides aient passionné les contemporains. Après avoir déclaré que leur devoir était de « plaider la cause du peuple » auprès du roi et de faire connaitre à celui-ci « la vraie situation de ce peuple, dont le spectacle d'une cour brillante ne lui rappelle pas le souvenir, » ils avaient dirigé une vive attaque contre les droits des fermes, moins onéreux, à leur sens, par les sommes que le Trésor royal en retirait, que par les gains des fermiers et les frais de perception. Comme les droits indirects étaient tous affermés, tous étaient trouvés mauvais par la cour, qui leur reprochait de ne pouvoir être perçus qu'à la condition de priver l'État de milliers de citoyens, « employés les uns à faire la faude, les autres à l'empêcher. Et quels citoyens ! Ceux précisément qui pourraient être les plus utiles, les uns par la force du corps et le courage, les autres par l'industrie et l'activité ; car il est notoire que le métier de commis et peut-être même le métier de fraudeur, malgré ses risques, valent mieux que le métier de soldat, et que les places de finances procurent à ceux qui les obtiennent des avantages plus certains et plus considérables que l'agriculture, le commerce et les manufactures. » N'était-il pas singulier qu'une cour de finances eût l'air de mettre sur le même pied les com-

[1] *Mémoires secrets*, XI, 209, 219, 227.

mis et les fraudeurs, de regretter que les premiers fussent mieux payés que les soldats, et déclarât qu'en s'occupant de toute autre chose que de la rentrée des impôts, ils feraient une œuvre plus utile à la société? Mais ce n'était pas tout : la cour des Aides, à l'occasion de la contrebande qui s'exerçait à l'intérieur du royaume, signalait l'excessive sévérité des peines et elle s'apitoyait en ces termes sur le sort des contrebandiers : « La rigueur des lois contre la contrebande fait que ceux qui se rendent coupables de ce délit ne sont quelquefois point habitués à le regarder comme un crime ; qu'il y a des provinces entières où les enfants y sont élevés par leurs pères, n'ont jamais acquis d'autre industrie et ne connaissent pas d'autre moyen pour subsister, et que quand ces malheureux sont pris, ils subissent le genre de captivité destiné aux grands crimes, et quelquefois la mort. » L'exagération et l'imprudence d'un pareil langage sont manifestes. Sans doute les barrières de douane qui séparaient les provinces, la défectueuse organisation de la gabelle et les hauts prix auxquels le sel était vendu dans certaines généralités, tandis que dans d'autres il était exempt de droits, entretenait une active contrebande qui constituait un véritable fléau pour le pays ; cependant il était faux de prétendre que, dans des régions entières de la France, le métier de fraudeur fût le seul avenir des enfants, et en tout cas il ne fallait pas oublier que l'intérêt du Trésor exigeait la répression de la fraude. Mais en rédigeant leurs remontrances, les conseillers des aides avaient complètement perdu de vue les besoins financiers de l'État; c'est ce qui les avait portés à combattre non seulement les impositions indirectes, mais encore la taille et les vingtièmes, ainsi que nous l'avons signalé dans le chapitre X. A quel entraînement n'exposaient-ils pas ainsi les contribuables, et comment ceux-ci n'auraient-ils pas cru possible la suppression de ces divers impôts, puisque la première

assemblée fiscale du royaume la déclarait nécessaire?

Nous ne voulons pas revenir sur les critiques que les remontrances avaient dirigées contre la taille et les vingtièmes : le lecteur ne les a sans doute pas oubliées. Il nous suffira de rapporter, en ce qui concerne les taxes indirectes, un dernier reproche qu'elle leur adressait : celui d'être extraordinairement compliquées et d'offrir une infinie variété de taux suivant les provinces et la qualité des personnes. Elle engageait en conséquence le roi à les reviser et à simplifier les règlements, et elle lui disait : En attendant ce travail d'ensemble, « vous pouvez ordonner dès à présent aux fermiers généraux de faire publier des tarifs exacts et circonstanciés des droits qu'ils ont à percevoir, et une collection courte, claire et méthodique des règlements qu'il faut observer et qu'il importe au public de connaître. » Elle ajoutait que pour l'instruction de leur commis, les fermiers généraux avaient formé un recueil de tous les tarifs, mais qu'ils se gardaient de le mettre à la disposition des contribuables, et que pourtant « il serait juste que le public en eût communication, puisque le public a sans cesse à se défendre des entreprises de ces commis. » Le conseil était bon, assurément, mais n'aurait-il pas mieux valu le motiver autrement? Et quel ne devait pas être le mécontentement des contribuables, d'apprendre d'une façon officielle que les fermiers généraux et leurs agents profitaient de leur ignorance pour leur extorquer des sommes plus fortes que celles inscrites aux tarifs?

Les remontrances de 1775 s'occupaient encore d'un impôt qui n'était pas moins impopulaire que les aides, celui de la capitation. Il convient, pensons-nous, d'en exposer la nature et le mécanisme.

D'après l'édit de 1695 qui avait créé la capitation, tous les sujets du roi, nobles, ecclésiastiques ou roturiers, devaient la payer, à l'exception des religieux mendiants, des pauvres des paroisses et des taillables dont la cote était

inférieure à 40 sous. A cet effet ils étaient divisés en vingt-deux classes, d'après leur qualité et leur rang, la première étant taxée à 2,000 livres, la seconde à 1,500, la troisième à 1,000 et ainsi de suite jusqu'à la dernière, qui n'était taxée qu'à 20 sous. Ce tarif décroissant était équitable, en ce qu'il avait pour but de proportionner le montant de l'impôt aux facultés de chaque classe de contribuables. De plus, si l'édit de 1695 était resté en vigueur, la capitation aurait eu le mérite de ne pas comporter d'exemptions, puisque le Dauphin lui-même figurait dans la première classe. Mais elle n'avait pas tardé à perdre son caractère de généralité et à se transformer en une imposition aussi inégale qu'arbitraire.

En effet, le clergé auquel la capitation coûtait 4 millions de livres par an, s'en était racheté en 1711 moyennant un capital de 24 millions, égal à six fois sa cotisation d'une année ; les pays d'États et plusieurs villes avaient contracté avec le Trésor des abonnements avantageux ; certains corps de métiers obtinrent aussi de ne payer à titre de capitation qu'une somme fixe, qu'ils répartissaient comme ils l'entendaient entre leurs membres. Quant aux nobles, le soin de les imposer rentrait dans les attributions des intendants, qui procédaient à cette opération au moyen de taxes d'office analogues à celles dont nous avons peint l'injustice à propos des vingtièmes. Les taxes en question donnaient lieu à tous les abus qui dérivent du favoritisme : qu'il s'agit des vingtièmes ou de la capitation, les intendants s'attachaient en effet à ne pas mécontenter la noblesse de leur province, et ils réglaient avec d'autant plus de modération les cotes des privilégiés, que ceux-ci par leur naissance, leurs alliances ou leur fortune, jouissaient d'un plus grand crédit. Enfin les personnes appartenant à la cour n'avaient pas manqué de se faire accorder l'avantage d'être cotisées à part ; et les grands seigneurs n'étaient pas les seuls auxquels ce privilège s'appliquât : il profitait à tous

les possesseurs d'une charge quelconque dans les maisons du roi, de la reine ou des princes, et l'on sait combien ces charges étaient nombreuses [1]. Ajoutez à cela que la capitation des fermiers généraux et des officiers de finances était l'objet d'un arrêt du Conseil, et que le montant en était atténué en raison du besoin qu'avait le gouvernement de leur concours. Voilà ce qu'était devenue une contribution qui dans le principe avait été établie en vue d'atteindre également tous les Français !

En réalité elle avait changé de nature et on en avait fait un accessoire de la taille. Chaque année le roi, en son Conseil, arrêtait le brevet général de la capitation et en répartissait le montant entre les généralités ; dans chacune d'elles l'intendant dressait ensuite le tableau de la répartition entre les paroisses, et pour simplifier ce travail, l'habitude s'était prise de faire de la capitation un accessoire de la taille. Or, celle-ci étant assise sur les revenus fonciers et sur les facultés personnelles, la capitation avait eu elle-même pour base ces deux éléments, de telle sorte que plus un contribuable était imposé à la taille, plus il l'était à la capitation. En outre, comment évaluer les facultés personnelles? Rien n'était plus délicat que cette évaluation, et en parlant de la taille nous avons dit les plaintes unanimes que soulevait le pouvoir discrétionnaire dont disposaient les commissaires et les collecteurs. Les plaintes n'étaient pas moins vives en ce qui concerne la capitation, car l'assiette individuelle de cet impôt comportait, comme la taille, l'arbitraire des appréciations, les recherches inquisitoriales pour arriver à connaître le revenu, les dégrèvements ins-

[1] La capitation de la cour produisait environ 800,000 livres par an. Comme ce chiffre représente ce que payaient les princes, les ducs, les maréchaux, les chevaliers du Saint-Esprit, les chefs des principales familles de la noblesse et les riches bourgeois acquéreurs de charges dans la maison royale, il semblera singulièrement faible, si on le rapproche du produit total de la capitation, lequel montait à environ 42 millions.

pirés par l'amitié ou la crainte, et les surcharges dues à la jalousie ou à des rancunes personnelles.

Les vices de la capitation furent souvent signalés au gouvernement, car à l'inverse de ceux de la taille, ils n'étaient pas seulement sentis par le peuple : ils atteignaient encore, quoique dans une proportion moindre, la noblesse, la bourgeoisie et les corps de magistrature. Ces derniers acquittaient la part de capitation qui était mise à leur charge par un arrêt spécial du Conseil, et, chose étonnante, cette part était assez élevée : elle montait annuellement à 13 ou 1,400,000 livres ; de plus, elle était répartie entre les magistrats au gré de l'intendant, qui ne manquait jamais d'être accusé d'avoir ses préférences et de faire payer aux uns plus qu'aux autres. Aussi les parlements et la cour des Aides avaient-ils maintes fois protesté contre l'injustice de la capitation. Les remontrances de 1775 ne manquèrent pas de renouveler ces critiques : « Non seulement, disent-elles, les rôles en sont secrets, mais ceux qui sont chargés de la répartition et qui voudraient ne pas la faire arbitrairement n'ont aucune règle qui puisse les guider... Dans beaucoup de villes on impose tous les officiers de justice à une capitation plus forte que celle qu'on peut leur faire payer, ce qui les force à venir demander une grâce à l'intendant et les met ainsi dans la dépendance absolue de ce magistrat... Ce que nous demandons à Votre Majesté, c'est de révoquer tout à fait la capitation, qui est une source intarissable d'injustices, ou au moins d'en changer entièrement la nature. » Le vœu exprimé en ces termes par la cour des Aides répondait au sentiment public.

On le vit bien à la sévérité avec laquelle les deux assemblées provinciales instituées par Necker dans le Berri et la Haute-Guienne s'exprimèrent au sujet de la capitation. « Il s'agit, porte le rapport fait en 1780 par le bureau de l'impôt de cette seconde assemblée, il s'agit d'estimer la fortune des contribuables : pour cette recherche on ne s'aide d'aucun

principe; on est obligé de se livrer à des calculs hasardés, à des approximations vagues, à des apparences trompeuses. Cette manière d'imposer ne permet qu'une appréciation incertaine, un jugement aveugle, qui promène le fardeau de la capitation au gré des erreurs et des passions humaines. »

Donc sous Louis XVI la capitation était jugée intolérable. D'un autre côté, la taille et les droits indirects étaient, nous l'avons vu, non moins nettement condamnés. Cette opposition générale contre les impôts existants constituait pour l'État un sérieux danger. Aujourd'hui certaines contributions, tantôt les unes, tantôt les autres, sont bien encore l'objet d'attaques plus ou moins justifiées, mais elles ne sont jamais toutes battues en brèche en même temps. On réclame des abaissements de droits, des adoucissements dans le mode de perception, tout en respectant l'ensemble de l'édifice financier, et le pays ne se passionne pas pour des réformes qui ne concernent que certaines catégories d'intéressés. Au contraire, dans l'ancienne France le régime fiscal étant mauvais, les attaques dirigées contre lui ne tendaient à rien moins qu'à son bouleversement complet. Qu'en serait-il resté et quelles ressources auraient alimenté le Trésor, si l'on avait supprimé, comme le demandaient les diverses publications que nous venons de passer en revue, la taille, la capitation, les vingtièmes, la gabelle et les taxes sur les consommations? Depuis que sous l'influence des économistes, les Français avaient commencé à discuter le mérite de leurs impositions, ils s'étaient convaincus qu'elles étaient mal établies et qu'elles faisaient porter très inégalement le poids des charges publiques aux différentes classes de citoyens. Aussi, sans faire de distinction entre les impôts, les avaient-ils tous pris en haine et désiraient-ils leur changement.

Un article qui parut en 1778 dans le supplément à *l'Encyclopédie* traduit avec force la tendance qui entraînait dès lors les esprits vers l'égalité en matière de contributions.

Cet article, consacré aux *Charges publiques*, décrit les inconvénients qu'ont pour le commerce et l'industrie les droits variés qui frappent les produits du travail et les matières premières, droits qu'il appelle « les instruments de la ruine, de la désolation et de l'esclavage des peuples ». Conformément à la doctrine des physiocrates, il soutient que toutes les richesses dérivent de la terre, que par suite l'impôt doit être unique et territorial, c'est-à-dire établi sur le rendement net des propriétés foncières, que cette contribution coûtera peu à recouvrer, qu'elle sera proportionnelle au revenu, ne prêtera pas à l'arbitraire et qu'elle mettra fin aux privilèges pécuniaires des ordres et des provinces. Puis passant à l'examen des devoirs qui, au point de vue financier, incombent à tous les habitants d'une même patrie, il énonce les principes suivants : « Aucune puissance de la république ne saurait dispenser personne de l'obligation de fournir une contribution pour la dépense et la sûreté communes. Aucune ne peut accorder de privilèges, ni faire de concessions au préjudice de ce droit : la société elle-même n'en a pas le pouvoir, parce qu'elle n'a pas celui de faire ce qui serait contraire à sa conservation ; à plus forte raison le gouvernement qui la représente et qui n'est établi que pour y veiller. — Ce n'est point pour qu'il y ait une partie qui jouisse et l'autre qui souffre que l'État est institué. Partout où les charges et les avantages ne sont pas communs, il n'y a plus de société : ainsi le corps ou l'individu qui refuse de participer aux charges renonce aux avantages de la société. — Quiconque ne veut les supporter que dans une moindre proportion et dans une forme différente des autres citoyens, rompt également l'association civile en ce qui le concerne. Il témoigne qu'il s'en sépare, et qu'il ne lui convient pas d'être mis avec ceux qui la composent. Chacun peut lui refuser ce qu'il refuse à tous, et ne pas se croire plus obligé envers lui qu'il ne veut l'être envers les autres. »

Voilà une proclamation des théories égalitaires singulièrement nette. Elle allait loin, puisqu'elle mettait hors de la société les privilégiés qui ne seraient pas disposés à renoncer aux exemptions dont ils jouissaient. Chez une nation dont l'organisation reposait sur la distinction des ordres et l'inégalité des droits, elle était un appel au renversement des institutions ; mais il est si vrai qu'elle se bornait à reproduire ce qu'on disait couramment dans les salons, dans les boutiques et sur les places publiques, qu'aucune poursuite ne fut exercée contre le livre où elle se trouvait. L'article de *l'Encyclopédie* n'hésitait pourtant pas à tirer les conséquences des prémisses qu'il avait posées. Il déclarait en effet qu'il n'existait plus de motif pour le maintien des exemptions accordées à la noblesse et au clergé. Il faisait remarquer que les privilèges pécuniaires de la première avaient été primitivement le prix de ses services quand elle était seule à défendre et à administrer l'État, mais que le tiers partageait depuis longtemps cette double tâche avec elle, et que loin de se sacrifier, ceux des membres de la noblesse qui servaient dans l'armée, dans la marine, dans la diplomatie ou dans les autres fonctions publiques touchaient maintenant un traitement sur les fonds du Trésor. Relativement au clergé, il constatait que si à l'origine les ministres du culte ne contribuaient point aux charges, « c'est qu'ils ne possédaient aucun bien dans la société, et qu'ils ne vivaient que des aumônes. » Puis il ajoutait : « Les ministres du sacerdoce moderne voudraient-ils être réduits à la même condition? » C'est ainsi que dix ans avant la Révolution, les réformes qui devaient triompher en 1789 étaient déjà affirmées, sans soulever de contradiction.

CHAPITRE XV

Necker voyant l'importance prise dans les préoccupations publiques par les questions financières, se détermine à publier un livre sur l'état des finances royales. — C'était rompre avec la tradition, qui voulait que les recettes et dépenses de l'Etat restassent secrètes. — Le principal motif qui pousse Necker à entreprendre cette publication est, en dehors des considérations de gloire personnelle qu'il s'en promet, le désir de consolider le crédit public en dépeignant comme prospère la situation financière de la France. — Plan de son ouvrage. — Pourquoi il lui donne le simple nom de *Compte rendu au roi*. — Il y établit que c'est un devoir pour le roi d'instruire son peuple de la situation des finances. — Il blâme le secret gardé par ses prédécesseurs sur leurs opérations. — Il proclame la nécessité des impôts en temps de guerre, mais affirme que les recettes ordinaires dépassent les dépenses de même nature. — Il condamne l'abus des anticipations et l'emploi du papier-monnaie. — Il vante les économies par lui réalisées. — Sombre peinture qu'il fait de l'avidité des courtisans. — Ce qu'il dit des vingtièmes, de la taille et de la corvée. — Son plan pour la réforme de l'impôt du sel et des droits de traites. — Ses idées sur la liberté de l'industrie et sur celle du commerce des grains. — Lacunes volontaires du budget joint au *Compte rendu*. — Enumération des recettes. — Enumération des dépenses. — Annonce d'un excédent de recettes. — En réalité, déficit de 114 millions en 1780 et de 80 millions en 1781.

Necker se tenait avec soin au courant de tout ce qu'on écrivait sur la matière des finances. Il savait l'opinion publique préoccupée des problèmes fiscaux, et il la vit s'intéresser à des publications qui n'avaient d'autre valeur que d'être consacrées à la discussion du système des impôts. Ambitieux de renommée et témoin de la facile réputation

que s'étaient acquise une foule d'écrivains, il comprenait la puissance de la presse. Il avait d'ailleurs écrit lui-même, et le succès obtenu par son *Éloge de Colbert*, par son *Essai sur la législation et le commerce des grains*, avait contribué à le faire appeler au ministère. Il résolut donc de reprendre la plume et de faire un livre dans lequel il initierait la France à la connaissance de sa situation financière.

L'idée était neuve et hardie, car aucun auteur n'avait encore abordé un pareil sujet. L'eût-il voulu, qu'il n'aurait pas pu exposer dans leurs détails les impôts et leur rendement : les éléments lui auraient manqué pour dresser le budget du royaume. On avait en effet toujours considéré que l'intérêt du roi était de cacher à ses peuples l'importance des sommes qu'ils versaient chaque année au Trésor, et la répartition de ces sommes entre les différentes natures de dépenses. Les contribuables payaient, mais les détenteurs du pouvoir pensaient, et en cela ils se montraient prudents, que le pays ne prenant aucune part à la fixation des impositions ainsi qu'à celle des dépenses, mieux valait, afin qu'il ne songeât pas à se mêler de la gestion des deniers publics, ne lui rien dire, ni sur le montant de ses charges annuelles, ni sur l'emploi de son argent. On avait érigé en principe qu'il appartenait au roi, comme mandataire de la nation, de disposer à son gré, et sans avoir à en rendre compte, du produit de l'impôt. La majesté du trône, suivant l'expression reçue, y était intéressée, et on louait le roi de France, plus libre que le roi d'Angleterre, d'avoir à sa discrétion les richesses de son peuple, sans avoir à lui demander de subsides et sans avoir de justifications à lui fournir.

Aussi des mesures avaient-elles été prises pour qu'un profond mystère entourât les recettes et les dépenses publiques. Ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de l'établir, les cours des comptes ne totalisaient ni les unes ni les autres ; leurs arrêts ne portaient que sur des résultats partiels, ils n'étaient pas publiés, et c'était uniquement

dans les bureaux du contrôle général, qu'après de longs retards, avec une peine infinie et sans règles fixes, on parvenait à dresser des *états au vrai* qu'approuvait ensuite un arrêt du Conseil tenu soigneusement secret. Grâce à ces précautions, personne ne pouvait savoir ce que rapportait chaque impôt, ni la somme totale acquittée par les contribuables, ni le montant de la dette publique, ni l'importance comparative des diverses dépenses : à peine si le contrôleur général pouvait se faire de toutes ces choses une idée nette.

On était si bien persuadé que le secret des finances était impénétrable, que les économistes n'avaient pas cherché à soulever le voile qui cachait à la nation la valeur de ses tributs et l'usage qui en était fait. Ils n'avaient pu qu'étudier séparément un certain nombre d'impositions, et, frappés des vices qui les entachaient, ils avaient attaqué tout le système des contributions avec une vivacité accrue par l'absence de renseignements précis sur l'étendue des besoins financiers du royaume. Necker estima que le moment était venu de dissiper le mystère dont on entourait systématiquement l'administration des finances, et quant au point de savoir qui tirerait les Français de leur ignorance, il n'hésita pas : il jugea être seul en position de livrer à une publicité qu'elles n'avaient jamais connue les recettes et les dépenses du royaume.

Maître des documents réunis au contrôle général, fort de l'expérience et du prestige qu'il avait acquis en maniant depuis quatre ans les revenus de l'État, n'était-il pas en effet tout désigné pour tracer mieux qu'un autre, et avec une autorité incomparable, le tableau des ressources et des charges du Trésor royal ? Il est vrai qu'il aurait pu se demander si la haute fonction qu'il remplissait ne lui imposait pas une réserve toute particulière, et si ce n'était pas une grave innovation qu'un ministre du roi, rompant avec des traditions séculaires, mît officiellement le pu-

blic à même de connaître, et par suite de discuter, la situation des finances. Mais si cette objection se présenta à son esprit, il ne s'y arrêta pas ; et sans comprendre l'appui que les partisans des droits de la nation tireraient bientôt de son exposé financier, sans prévoir que les Français voudraient veiller par eux-mêmes au bon emplo de leurs subsides, dès que le gouvernement aurait renoncé à l'antique axiome : que l'intérêt général exigeait le secret des opérations financières, il entreprit la rédaction d'un rapport au roi, destiné à être partout répandu et à constituer une véritable révélation pour le pays.

Necker trouvait juste que les contribuables, obligés de fournir pour les besoins de l'État les sommes que leur réclamait le gouvernement, eussent du moins la satisfaction d'apprendre quel était le montant des impôts par eux payés, et des dépenses acquittées au moyen de ces impôts. Mais cette idée théorique ne fut assurément pas le motif qui agit le plus sur son esprit. L'admiration naïve qu'il nourrissait pour ses propres talents et pour les actes qu'il avait accomplis, lui faisait considérer en beau l'état des finances, il était sincèrement convaincu de la situation florissante du Trésor, et dès lors il pensait qu'il y avait tout avantage à la divulguer. N'avait-il pas résolument et avec succès fait appel au crédit? Les capitalistes avaient eu confiance en lui, mais ils ne s'étaient fiés, pour ainsi dire, qu'à son habileté et à sa loyauté personnelles. Leur confiance ne redoublerait-elle pas, s'il leur montrait que le royaume possédait des ressources supérieures à ses charges et que l'ère des embarras était passée? Or, il lui paraissait essentiel de fortifier de plus en plus le crédit public, car il savait que les emprunts déjà réalisés ne suffiraient pas à couvrir les frais de la guerre d'Amérique et qu'il serait indispensable d'en contracter beaucoup d'autres. Ces emprunts se feraient plus facilement et à un meilleur taux, s'il parvenait à démontrer que la France jouissait de

revenus surabondants. — Mais, dira-t-on, cette prospérité n'existait pas. — L'objection est exacte et la meilleure preuve à en donner se tire précisément des continuels emprunts auxquels en était réduit le gouvernement. Néanmoins Necker était persuadé du contraire. Comme il trouvait des prêteurs et qu'il se procurait à un intérêt modéré l'argent qui lui était nécessaire, il en concluait que le pays était riche.

Il se disait du reste que les dernières années, celles pendant lesquelles il avait eu la direction des finances, n'étaient pas des années normales, puisque les hostilités que nous avions à soutenir contre l'Angleterre avaient été à la fois une cause de diminution dans les recettes et d'énorme augmentation dans les dépenses. Il aspirait donc au momeut où, la guerre étant terminée, le Trésor n'aurait plus à couvrir que les frais ordinaires des services publics, et s'il s'était créé une sorte d'idéal de ce que serait alors le budget de l'État. Ce budget de fantaisie ne ressemblait guère à ceux avec lesquels il avait été réellement aux prises; cependant c'est celui qu'il se proposa d'exposer à la France, car voulant faire son éducation financière, il estima qu'il devait prendre pour type de sa démonstration une année où les recettes et les dépenses ne seraient pas influencées par une circonstance accidentelle, aussi contraire à leur équilibre que l'état de guerre. Bien décidé à passer sous silence les difficultés que présenterait un jour la liquidation de nos campagnes en faveur des colonies américaines révoltées, résolu en outre à ne pas serrer de près les faits et à peindre l'état de la trésorerie non pas telle qu'elle était, mais telle qu'elle pouvait être, il n'avait plus devaut lui qu'une tâche agréable et brillante, de nature à satisfaire son amour-propre, à contenter le roi, à rassurer les citoyens timides, enfin à inspirer pleine sécurité aux banquiers et autres souscripteurs des effets royaux déjà émis ou à émettre.

Necker se bornerait-il à dresser le tableau des revenus et des besoins de l'État, en l'accompagnant d'explications précises et de calculs détaillés ? Cette manière simple d'instruire ses lecteurs n'aurait convenu ni à sa vanité ni au faux goût de l'époque. Il rédigea donc son mémoire de façon à se mettre constamment en évidence, à rappeler les actes de son administration, et à en développer les avantages. Cela ne lui suffit pas ; il crut bon de dire aussi son sentiment sur les principaux impôts et d'en critiquer plusieurs, dont cependant la suppression lui paraissait impossible, à cause des grosses sommes qu'ils rapportaient. Un homme qui, dans les dernières années de la monarchie, aurait écrit sur les impositions sans les attaquer, sans donner des marques « de sensibilité » et sans se poser en réformateur, aurait passé pour un cœur dur et une intelligence étroite. Aussi Necker, qui se piquait d'obéir à des vues d'humanité et dont le style était naturellement emphatique, s'abandonna-t-il à son penchant pour les phrases sonores. Son langage apprêté devait être auprès de ses lecteurs un élément de succès. N'était-il pas certain d'ailleurs que son ouvrage, par sa nouveauté, aurait un retentissement extraordinaire ? Les Français avaient-ils jamais vu un ministre des finances livrer à leur curiosité le bilan du Trésor ? En se faisant publiciste, le directeur général des finances allait en conséquence décupler sa réputation, son nom serait dans toutes les bouches, les étrangers parleraient de lui non moins que les nationaux, son influence dans les conseils du gouvernemeut augmenterait, et ces perspectives de gloire durent plus d'une fois le charmer pendant qu'il travaillait à son mémoire. Qui pourrait dire qu'elles n'ont pas, autant que toute autre considération, influé sur l'apparition du *Compte rendu au roi ?*

C'est de ce titre modeste qu'avait fait choix Necker. Il avait compris qu'il ne pouvait pas, de sa seule autorité, publier un rapport sur les finances, et qu'il avait d'autant

plus de chances d'en obtenir l'autorisation, qu'il éviterait d'éveiller d'avance des méfiances et des susceptibilités. L'agrément du roi n'était pas douteux, car sa confiance en Necker était entière ; mais l'assentiment de Maurepas n'était rien moins que sûr. Depuis quelque temps déjà le ministre d'État n'approuvait qu'à demi les réformes du directeur général des finances[1], et il était assailli des récriminations qu'elles soulevaient parmi les personnages de la cour. En outre, dans une circonstance récente que nous relaterons bientôt, Necker l'avait blessé, et il ne le lui pardonnait pas. Si Maurepas, qui faisait le rôle d'un premier ministre sans cependant en avoir le titre, se prononçait contre l'opportunité de la publication du *Compte rendu*, ce mémoire ne pouvait point paraître. Necker lui remit donc son manuscrit, en se gardant bien de lui dire l'importance qu'il y attachait, et il attendit sa réponse. Cette réponse fut favorable, car le vieux ministre ne se douta aucunement de l'impression profonde qu'allait produire la communication du directeur des finances[2]. Le *Compte rendu* fut imprimé et il parut au mois de février 1781.

Il commençait par faire ressortir le but qu'avait poursuivi Necker en le publiant : « Une cause du grand crédit de l'Angleterre, c'est, n'en doutons point, la notoriété publique à laquelle est soumis l'état de ses finances. Chaque année cet état est présenté au parlement ; on l'imprime

[1] Dès le 18 mars 1780, l'ambassadeur d'Autriche mandait en effet à l'empereur Joseph II : « Le directeur a donné de l'ombrage au comte de Maurepas qui le hait et le contrarie, et finira peut-être par réussir à l'expulser. » (*Corr. du comte de Mercy avec Joseph II*, II, 553.)

[2] Augeard, qui était le confident habituel de Maurepas, et qui remettait souvent à celui-ci des notes consacrées à la critique des propositions financières de Necker, raconte que Maurepas lui confia le manuscrit du *Compte rendu* afin qu'il l'examinât ; au bout de quelques jours il le lui rendit, et lui conseilla de ne pas consentir à sa publication, parce que c'était un ouvrage « horriblement dangereux » ; mais le ministre lui objecta que le *Compte rendu* contenait des vérités, et il permit à Necker de publier son mémoire. (Augeard, *Mém.*, 104.)

ensuite, et tous les prêteurs connaissent ainsi régulièrement la proportion qu'on maintient entre les revenus et les dépenses ; ils ne sont point troublés par les soupçons et les craintes chimériques, compagnes inséparables de l'obscurité... C'est une grande vue d'administration de la part de Votre Majesté que d'avoir permis qu'on rendit un compte public de l'état de ses finances, et je désire pour le bonheur du royaume et pour sa puissance que cette heureuse institution ne soit point passagère. Eh! que craindre en effet d'un pareil compte, si, pour qu'il soit le fondement et l'appui du crédit, il ne faut autre chose que ce qu'exigeraient d'un souverain les règles les plus simples de la morale, c'est-à-dire proportionner les dépenses aux revenus, et assurer un gage aux prêteurs, toutes les fois que dans les besoins de l'État on a recours à leur confiance! Une exacte balance entre les revenus et les dépenses est tout ce qu'il faut à un royaume qui jouit du bonheur de la paix. » C'était fort habile de la part de Necker, de constater que si la publication d'un état financier était en France une nouveauté, elle se pratiquait en Angleterre depuis longtemps ; qu'elle était dans ce pays la base même du crédit public, car pour prêter avec sécurité et par suite à bas prix, il faut avoir la certitude de toucher l'intérêt de son argent ; enfin d'énoncer que le roi devait veiller à l'avenir à ce que ses sujets fussent instruits régulièrement de la situation de leurs finances. Cette dernière idée fut admise d'enthousiasme, car elle répondait à l'opinion que l'on se faisait généralement des devoirs du roi envers la nation, et de l'obligation en quelque sorte naturelle où il était d'instruire son peuple du montant et de l'emploi des contributions. Du moment qu'elle avait été proclamée par un ministre et que le roi y avait adhéré en consentant à ce qu'elle fût insérée dans un rapport officiel, elle prit, pour ainsi dire, possession des esprits, et l'on s'en aperçut quand les trois ordres furent appelés à rédiger leurs cahiers, avant la réunion des

États généraux. La publicité à donner annuellement aux comptes des finances fut alors réclamée unanimement : les assemblées de la noblesse et du clergé émirent ce vœu avec le même entrain que celles du tiers, comme s'il s'agissait d'une réforme sur laquelle la discussion n'était même pas possible.

Qu'on veuille bien remarquer aussi l'art avec lequel Necker se mettait à l'aise pour établir les chiffres qu'il allait produire devant le roi et la France. Lorsqu'un royaume, disait-il, jouit du bonheur de la paix, ses revenus et ses dépenses doivent se compenser. Mais nous étions en guerre ; donc il était tout simple que nos dépenses excédassent nos recettes. Les frais qu'entraîne une guerre étant exceptionnels, personne ne pouvait exiger que le ministre les fît entrer dans ses calculs, puisqu'il se proposait de définir les revenus et les besoins ordinaires, et en quelque sorte permanents de l'État. En conséquence, il éliminerait tout le surcroît de charges imputable à la guerre, et il ne parlerait que des dépenses normales, moyen facile de dissimuler les embarras financiers dûs à la continuation des hostilités.

Le second point qu'abordait le *Compte rendu* était la démonstration des abus résultant du système jusqu'alors suivi : « En France on a fait constamment un mystère de l'état des finances, ou si quelquefois on en a parlé, c'est dans des préambules d'édits, et toujours au moment où l'on voulait emprunter[1]. Mais ces paroles, trop souvent les mêmes pour être toujours vraies, ont dû nécessairement perdre de leur autorité, et les hommes d'expérience n'y croient plus que sous la caution, pour ainsi dire, du caractère moral du ministre des finances. Il est important de

[1] Il est digne de remarque que c'est à la veille des deux emprunts du mois de février et du mois de mars 1781, que Necker lança dans le public ses appréciations optimistes sur la situation financière de la France. Sous une autre forme, il employait donc, pour séduire les capitaux, un moyen analogue à celui qu'il blâmait chez ses prédécesseurs.

fonder la confiance sur des bases plus solides. Je conviens que, dans quelques circonstances, on a pu profiter du voile répandu sur la situation des finances pour obtenir, au milieu du désordre, un crédit médiocre qui n'était pas mérité. Mais cet avantage passager, en entretenant une illusion dangereuse et en favorisant l'indifférence de l'administration, n'a pas tardé d'être suivi par des opérations malheureuses. — Lorsque Votre Majesté m'a confié l'administration des finances, j'ai dû commencer par approfondir avec soin l'état des revenus et des dépenses ordinaires, et cette connaissance exacte a exigé de moi un travail très considérable. » Certes, Necker avait raison de trouver mauvais les procédés antérieurement suivis par les contrôleurs généraux ; mais il n'entrait pas dans son rôle d'apprendre aux créanciers du roi qu'on leur avait souvent fourni des renseignements faux, et de dire que la situation du Trésor était si embrouillée qu'il n'était parvenu à la démêler qu'avec beaucoup de peine. Il voulait ainsi exciter les contribuables à demander qu'on les mît dorénavant à même de suivre l'emploi fait des deniers publics par les ministres du roi. Mais beaucoup arrivèrent à une conclusion bien plus hardie que la sienne : puisque le gouvernement les avait trompés et avait laissé le désordre s'introduire dans les finances, ils pensèrent qu'il fallait lui enlever son omnipotence et attribuer aux représentants de la nation les plus grands pouvoirs en matière de subsides.

Passant à l'examen des charges publiques, le *Compte rendu* constate qu'en temps de paix « une différence importante entre les dépenses et les revenus annuels entraîne après elle les plus grands inconvénients, puisqu'on ne peut y suppléer que par des emprunts ou par des opérations extraordinaires, et que l'intérêt de ces opérations accroît le mal chaque jour. » Mais, le pays est-il en guerre ? On doit recourir en ce cas aux emprunts, car le crédit peut seul dispenser le souverain d'accabler ses peuples sous le

poids de lourds impôts. C'est pourquoi, depuis 1777, on a plusieurs fois emprunté ; on y a été contraint par la nécessité de couvrir les frais qu'entraine toute guerre prolongée. On a réussi à trouver des prêteurs, « malgré le délabrement du crédit attaqué et presque détruit par tous les retranchements de capitaux et d'intérêts, et par tous les retards de paiement qu'on avait éprouvés pendant la paix, » et les rentes perpétuelles nouvellement émises se placent au taux de 6 p. 100, qui est moins élevé que leur ancien taux. La confiance des capitalistes est d'aillenrs justifiée, car loin qu'il existe, comme à l'époque où M. de Clugny était contrôleur général, un déficit de 24 millions, l'équilibre est rétabli entre les recettes et les dépenses. « Je me hâte, déclare Necker, d'annoncer à Votre Majesté que tant par l'effet de mes soins et des différentes réformes qu'elle a permises, que par l'amélioratien de ses revenus ou par leur augmentation naturelle, et enfin par l'extinction de quelques rentes et quelques remboursements, l'état des finances est tel que, malgré le déficit en 1776, malgré les dépenses immenses de la guerre et malgré les emprunts faits pour y subvenir, les revenus ordinaires de Votre Majesté excèdent en ce moment ses dépenses ordinaires de 10,200,000 livres. » Le *Compte rendu* ne craint pas de prétendre que ce chiffre est même au-dessous de la vérité, car les recettes normales permettent d'effectuer chaque année pour 17,300,000 livres de remboursements ; or, le paiement de dettes arriérées n'est pas une dépense ordinaire, et il est permis d'espérer qu'un jour viendra où toutes les dettes seront éteintes. Enfin, si le directeur général des finances a déjà su réaliser des économies, il saura encore en réaliser d'autres, ainsi que « des améliorations de divers genres. » Il n'y a donc pas lieu de recourir à des impôts extraordinaires, et cependant la France serait, de tous les royaumes de l'Europe, celui qui pourrait le mieux en supporter

La politique de Necker avait consisté, on s'en souvient, à toujours emprunter et à ne pas augmenter les impositions. Dans son rapport au roi, il ne pouvait faire autrement que de la trouver parfaite, et il en indique en ces termes les heureux résultats : « Je ne risque rien d'affirmer à Votre Majesté qu'il n'est certainement aucun souverain de l'Europe qui pût présenter une pareille proportion entre ses revenus et ses dépenses ordinaires ; il s'en faut bien surtout que sous ce rapport l'état des finances de l'Angleterre pût soutenir la comparaison. Elle a bien soin d'établir de nouveaux droits pour balancer l'intérêt des nouveaux emprunts ; mais on aperçoit depuis quelque temps que le déficit de ces impôts, c'est-à-dire ce qu'ils produisent de moins qu'on avait arbitré, est compris dans les besoins extraordinaires de l'année suivante. » Nous montrerons bientôt, après avoir analysé le *Compte rendu*, que la situation financière de la France était tout autre que celle qu'il dépeignait avec tant de complaisance, et que l'équilibre entre les recettes et les dépenses était très loin d'exister. En outre, le parlement anglais avait été bien plus sage que le ministre français en établissant des impôts nouveaux, afin de couvrir au moins en partie les intérêts des emprunts qui avaient été contractés pour soutenir la guerre. Mais, en l'absence de tous documents faisant connaître la réalité des choses, on était obligé de s'en rapporter aux affirmations de Necker, d'être comme lui optimiste et de croire à un excédent des revenus annuels. Comment, dès lors, ne pas être ébloui, et comment ne pas considérer le directeur général des finances comme un grand homme ?

La suite du mémoire ne pouvait que confirmer cette dernière appréciation. En effet, parle-t-il des anticipations, ce moyen de crédit dont l'emploi avait été si souvent reproché aux contrôleurs généraux, il reconnaît « qu'on est porté à étendre cette manière d'emprunter, parce qu'elle

n'exige aucune formalité et qu'on peut l'employer obscurément ; » mais il expose que précisément pour ce motif les anticipations sont un mauvais mode d'emprunt ; qu'il s'est dispensé le plus possible d'y recourir, qu'il a pris soin de les négocier aux financiers les plus considérés, et qu'il a réduit leur intérêt à 6 p. 100.

Si l'argent est à meilleur marché, c'est au ministre des finances qu'on le doit, car il a couvert de sa protection la Caisse d'escompte, et la solidité de cette banque est telle que ses billets circulent au pair, jusqu'à concurrence d'une douzaine de millions de livres. Contrairement aux bruits qui ont été répandus par des personnes malintentionnées, elle n'a jamais fait d'avances au gouvernement, mais afin de rejeter dans la circulation une partie des espèces métalliques encaissées par le Trésor, le ministre a souvent pris des billets de la Caisse : « On se trompe dans les craintes qu'on voudrait répandre, sous prétexte qu'on pourrait abuser de ces billets et contraindre un jour à les recevoir en paiement. Il est aisé d'apercevoir que si Votre Majesté adoptait jamais un système aussi dangereux et aussi funeste pour la France et pour son crédit que celui d'une circulation de papier-monnaie, ce n'est pas l'existence actuelle des billets de caisse qui favoriserait une pareille idée ; aux yeux des hommes sensés, il y a une différence énorme entre un papier de caisse qu'on reçoit librement, et qui représente un dépôt réel, et un billet purement fictif que l'on est forcé de recevoir en place d'argent. » Tout ce passage, consacré à la défense des billets de banque est parfaitement raisonné et montre que l'ancien banquier genevois se rendait un compte exact des facilités qu'ils assurent aux affaires : en consentant dix ans plus tard à la création du papier-monnaie sous forme d'assignats, l'Assemblée constituante a commis une faute qui n'était envisagée sous Louis XVI qu'à l'état d'hypothèse invraisemblable.

A propos des dépenses, le Compte-rendu insiste sur les économies qu'ont procurées la réorganisation de la maison du roi, la diminution du nombre des trésoriers ainsi que de leurs honoraires, la substitution d'une seule compagnie composée de douze personnes aux quarante-huit receveurs généraux qui étaient auparavant en fonctions, et la simplification apportée à la perception des impôts. Il vante également la sagesse des récentes ordonnances sur les pensions, et l'opportunité des précautions prises pour empêcher que leur chiffre, qui est de 28 millions par an, n'augmente encore. « Je doute, écrit Necker, si tous les souverains de l'Europe ensemble paient en pensions plus de moitié d'une pareille somme. C'est même un genre de dépenses inconnu dans plusieurs États; aussi cet objet, qui s'est accru d'une manière excessive, est-il digne de la plus sérieuse attention. »

Le ministre n'a garde d'oublier la suppression des croupes, et voici à ce sujet comment il peint la variété des moyens employés pour extorquer au monarque des grâces et des largesses : « Acquisitions de charges, projets de mariage et d'éducation, pertes imprévues, espérances avortées, tous ces événements étaient devenus une occasion de recourir à la munificence du souverain : on eût dit que le Trésor royal devait tout concilier, tout aplanir, tout réparer; et comme la voie des pensions, quoique poussée à l'extrême, ne pouvait ni satisfaire les prétentions, ni servir assez bien la cupidité honteuse, l'on avait imaginé d'autres tournures : les intérêts dans les fermes, dans les régies, dans les étapes, dans beaucoup de places de finance, dans les marchés de toute espèce, et jusque dans les fournitures d'hôpitaux, tout était bon. Indépendamment de ces différents objets, on sollicitait encore les engagements de domaines de Votre Majesté, les échanges onéreux à ses intérêts, l'accensement favorable de terres en non-valeur ou la concession de forêts qu'on prétendait abandonnées;

enfin venaient aussi les paiements de faveur sur les pensions arriérées, l'acquittement de vieilles créances quelquefois achetées à vil prix, leur admission dans les emprunts, et tant d'autres manières encore, toutes d'autant plus dangereuses que pour de pareilles grâces le consentement même du monarque n'était pas nécessaire... Ces formes une fois introduites, on sent aisément combien elles devaient plaire. L'obscurité prévenait la réclamation publique, et l'apparence d'une convenance réciproque délivrait encore du joug de la reconnaissance. C'est donc à ce genre d'abus, dont on ne peut mesurer l'étendue, que j'ai cru devoir opposer les plus grands obstacles. Votre Majesté, par son caractère, donne à cet égard tant de facilités à un ministre honnête, que mon seul mérite est d'avoir secondé ses vues. »

Quel triste tableau des mœurs de la cour! Cette satire serait sortie de la plume d'un pamphlétaire qu'on l'eût déclarée empreinte d'exagération et qu'on ne l'eût crue qu'à moitié. Mais comment ne pas y ajouter foi, quand elle émanait d'un ministre du roi, de l'homme qui, par sa position et par son caractère, jouissait dans le pays de la plus haute autorité? Depuis longtemps les écrivains avaient dénoncé à l'indignation publique l'avidité des courtisans, mais jamais elle n'avait été officiellement constatée, et il était réservé à Necker de consacrer publiquement, dans un rapport qu'il adressait au roi et à la nation, les accusations portées contre les familiers de la couronne. Avant la publication du *Compte rendu*, on pouvait encore douter et soutenir que les méfaits de quelques-uns ne suffisaient pas pour qu'on englobât dans une même condamnation tous ceux qui approchaient du souverain. Maintenant au contraire que le ministre des finances avait parlé, les dilapidations si variées que le bruit public reprochait aux courtisans n'étaient plus contestables, et quoique Necker eût sans nul doute forcé les couleurs, que pour

écrire un morceau littéraire il eût trop généralisé, ses lecteurs devaient être à peu près tous convaincus que l'entourage du roi ruinait la France. Le *Compte rendu* disait, à la vérité, que les abus avaient pris fin grâce à l'honnêteté de Louis XVI et de son ministre, mais leur vertu pouvait ne pas être toujours en éveil, Necker en tout cas ne serait pas toujours en place, le favoritisme avec ses excès habituels reparaîtrait donc, et tant que le pays ne veillerait pas lui-même à la régulière administration de ses finances, il était exposé à se voir de nouveau spolié. Telles sont les réflexions que firent les Français et dont ils se souvinrent au moment de la Révolution.

En ce qui concerne les impôts, Necker ne chercha pas à pallier leurs défauts et leur impopularité. Il était sûr ainsi de répondre au sentiment général; mais n'aurait-il pas dû craindre de les rendre encore plus odieux aux contribuables? Il se fait un mérite d'avoir amélioré les vingtièmes en rendant les rôles immuables pour vingt ans dans chaque paroisse, et en exemptant du vingtième d'industrie les bourgs et campagnes du royaume; mais il reconnait que leur perception entraîne des inégalités, des injustices et « des examens continuels, remis à des hommes trop multipliés et trop peu récompensés pour n'être pas pris dans l'état commun de la société, et pour n'être pas exposés aux passions qui contrarient l'esprit d'impartialité. » A propos de la taille, il écrit : « J'ai vu que cet impôt, le plus à charge de tous aux habitants des campagnes, s'était élevé dans une proportion supérieure à tous les autres, et que chaque année il s'accroissait encore; j'en ai trouvé facilement la raison, en remarquant que c'était le seul impôt qu'on pouvait augmenter obscurément ou du moins sans aucune formalité gênante, et par un simple arrêt du Conseil rendu souvent à l'insu du souverain. Je crois donc que c'est un bienfait éminent de Votre Majesté que d'avoir assujetti l'augmentation des accessoires de la taille aux mêmes

formes que tous les autres impôts. Votre Majesté n'a point été arrêtée par l'idée de soumettre à l'enregistrement de ses cours ce qu'elle ordonnait auparavant par un arrêt de son Conseil. Il restera un jour un grand bien à faire; il faudra s'efforcer d'établir des proportions plus égales entre les provinces. Un autre objet bien digne de l'attention de Votre Majesté et de ses ministres, c'est de perfectionner la répartition individuelle de la taille. Il serait à désirer que l'on pût renoncer à la taille appelée personnelle, qui dépend non de la propriété territoriale, mais des autres facultés des contribuables, car il faut regarder comme contraires à l'ordre et au bonheur publics toutes les impositions dont la mesure et les proportions sont arbitraires. » Nous avons, dans un chapitre précédent, expliqué que la perception de la taille personnelle donnait lieu à de grandes injustices; le ministre avait donc raison de préférer la taille assise sur le revenu des biens-fonds : néanmoins il ne promettait pas de substituer l'une à l'autre. De même, pour la corvée, il ne prenait aucun engagement. « On a trop souvent, disait-il à Louis XVI, développé à Votre Majesté les principes sur cette matière, pour que je doive m'étendre à cet égard. Je dirai seulement que plus j'ai examiné cette importante discussion, et plus je me suis convaincu qu'il est à désirer que les moyens de supprimer la corvée soient favorisés. Cette question, en dernière analyse, n'est qu'un débat entre les pauvres et les riches : un homme sans facultés, un journalier dont on exige par an sept ou huit jours de corvée, n'aurait à payer que douze à quinze sous pour sa part à l'imposition des chemins, si elle était établie au marc la livre de la taille. » En faisant de la suppression de la corvée « un débat entre les riches et les pauvres, » et en montrant combien elle soulagerait ces derniers, le directeur général des finances rendait le gouvernement inexcusable de ne pas la réaliser. Cependant il ne proposait pas cette réforme, et il allégutait même que la

corvée, « sorte d'impôt en travail », était « peut-être une heureuse idée fiscale. »

Nous avons dit précédemment que Necker n'avait pas osé affronter les difficultés d'un remaniement du régime de la gabelle. Mais dans son *Compte rendu* il se montre plus hardi. Il y avoue que cette imposition soulève contre elle « un cri universel », que « dans quelques parties du royaume on doit l'avoir en horreur », et il ajoute que l'inégalité ainsi que l'exagération de ses tarifs suscitent une contrebande qui occasionne « dans le royaume une guerre intestine et funeste. » Parlant de cette plaie fiscale, il la décrit presque dans les mêmes termes qu'avait employés la cour des Aides dans ses remontrances de 1775: « Des milliers d'hommes, sans cesse attirés par l'appât d'un gain facile, se livrent continuellement à un commerce contraire aux lois. L'agriculture est abandonnée pour suivre une carrière qui promet de plus prompts et de plus grands avantages; les enfants se forment de bonne heure et sous les yeux de leurs parents à l'oubli de leurs devoirs, et il se prépare ainsi, par le seul effet d'une combinaison fiscale, une génération d'hommes dépravés. » Suivant lui, il n'y a qu'un moyen de mettre fin à cet état de choses: c'est d'abaisser la taxe du sel et d'y soumettre tous les habitants du royaume. « En établissant ce prix entre cinq ou six sous la livre dans tout le royaume sans distinction, Votre Majesté retrouverait à peu près la même somme que lui produit aujourd'hui la gabelle; et cependant les peuples paieraient beaucoup moins, car un des grands dédommagements de Votre Majesté se trouverait dans l'économie des frais, dans la suppression de presque toute la contrebande, et dans la plus grande consommation des provinces où le prix du sel serait diminué. » La solution ainsi recommandée par Necker était de nature à donner de si bons résultats, qu'au début de ce siècle, quand le gouvernement impérial a rétabli l'impôt du sel, c'est à elle qu'il s'est rallié sans la moindre hésitation. Mais comme

le ministre de Louis XVI n'avait pas essayé de la réaliser et qu'il se bornait à la vanter comme une chose désirable, la plupart de ceux qui lurent le *Compte rendu* la considérèrent comme une réforme plus théorique que pratique, et ils persistèrent à penser que la gabelle devait purement et simplement disparaître.

Il y avait un autre impôt dont l'organisation était presque aussi défectueuse que celle de la gabelle : c'était l'impôt connu sous le nom de droits de traites. Il entraînait pour le commerce une foule de sujétions, coûtait très cher à percevoir et découpait la France en trois zônes dont le régime économique n'était pas le même : il y avait en effet les provinces des cinq grosses fermes, les provinces réputées étrangères et les provinces étrangères. Necker appelle de ses vœux le jour où il sera possible de reporter tous les bureaux de douane aux frontières du royaume, et de supprimer les divisions entre les provinces, « divisions qui entraînent des bureaux de visite, afin d'exiger les droits établis sur toutes les marchandises qui sortent de quelqu'une de ces provinces pour entrer dans d'autres. »

On voit qu'aucun des principaux impôts ne trouvait grâce devant Necker et que malgré sa qualité de ministre des finances, malgré l'intérêt qu'il avait à ne pas en compromettre l'existence et le rendement, il annonçait qu'ils avaient tous besoin d'être gravement modifiés. Après les avoir passés en revue, il s'occupait de divers objets d'administration générale et se montrait comme toujours satisfait de son œuvre, mais timide dans ses vues. Ainsi, à propos des manufactures, il louait l'ingéniosité des fabricants et félicitait le roi d'avoir rendu en 1779 des lettres patentes les affranchissant d'une partie des gênes imposées par les anciens règlements. Mais en même temps il se déclarait hostile à la liberté absolue de la fabrication et à l'abrogation de la marque des étoffes, car tenter cette réforme, « c'était risquer la réputation des fabriques fran-

çaises, c'était ôter aux consommateurs étrangers et nationaux la base de leur confiance, enfin c'était aller contre les idées des vieux fabricants qui avaient vu leurs manufactures et celles de leurs pères prospérer à l'ombre des lois d'ordre. » Voilà, on en conviendra, de bien faibles raisons données à l'appui de la réglementation industrielle ! De même, en ce qui concerne l'agriculture, il se félicitait d'avoir laissé au commerce des grains toute liberté à l'intérieur, mais de n'avoir permis l'exportation que dans les temps d'abondance. « Ce n'est, disait-il, que dans les livres de doctrine que la controverse à cet égard peut subsister, car les inquiétudes qui naissent des alarmes d'une province sur sa subsistance sont d'une telle nature que le ministre des finances qui serait le plus déterminé à se reposer sur les effets de la liberté ne tarderait pas à recourir aux précautions, dès qu'il aurait à répondre des événements. » Malgré les décisives démonstrations de Turgot et des autres économistes, il n'apercevait pas que la meilleure manière d'empêcher les disettes était de rendre l'agriculture florissante en lui assurant des bénéfices, et que pour cela il fallait lui laisser la liberté de nouer à l'étranger des relations suivies et de vendre ses produits là où elle en trouvait les prix les plus avantageux.

Le mémoire ministériel se termine par les lignes suivantes dans lesquelles Necker se livre à son propre panégyrique : « Je ne sais si l'on trouvera que j'ai suivi la bonne route, mais certainement je l'ai cherchée... Je n'ai sacrifié ni au crédit, ni à la puissance, et j'ai dédaigné les jouissances de la vanité. J'ai renoncé même à la plus douce des satisfactions privées, celle de servir mes amis ou d'obtenir la reconnaissance de ceux qui m'entourent. Je n'ai vu que mon devoir... Enfin, je l'avoue aussi, j'ai compté fièrement sur cette opinion publique que les méchants cherchent en vain d'arrêter ou de lacérer, mais que, malgré leurs efforts, la justice et la vérité entraînent après elles. »

En habile homme, Necker avait dressé l'état des revenus du royaume de façon à ce qu'il contentât tous ceux qui liraient ou qui entendraient simplement commenter le *Compte rendu*. En portant sur cet état toutes les sommes encaissées réellement par le Trésor, soit qu'elles provinssent de l'impôt, soit qu'elles provinssent de l'emprunt, et toutes les sommes payées aussi bien pour les besoins extraordinaires de la guerre que pour les besoins normaux des autres services, il fût arrivé à des chiffres dont l'énormité aurait effrayé le pays. D'autre part, en faisant le relevé exact de la totalité des recettes et dépenses ordinaires, il eût été conduit à constater un écart entre elles au détriment des premières. Il s'était donc arrêté au parti de présenter le compte d'une année moyenne en temps de paix, et d'omettre dans ce compte une partie des dépenses et des recettes, de n'y comprendre notamment ni le produit des emprunts, ni celui des anticipations, ni l'intégralité du rendement de plusieurs impôts, ni les frais de perception, ni les intérêts de la plupart des rentes perpétuelles et viagères [1], ni le montant réel des dépenses de la guerre et de la marine. On voit combien de lacunes présente le budget annexé au *Compte rendu*. Quoi qu'il en soit, nous devons le reproduire, car c'est par lui que la France a pour la première fois su approximativement ce qu'elle payait au roi et ce qu'elle dépensait.

[1] Le motif mis en avant par Necker, afin d'expliquer pourquoi il ne faisait figurer en recette que le produit net des impôts et supprimait dans la dépense le paiement des rentes, c'est que ce paiement, ainsi que celui des frais de perception et de certaines dépenses, était garanti par un prélèvement sur le produit de la taille, des aides et de quelques autres impôts. Le roi n'avait donc la libre disposition que du surplus.

RECETTES

1. Impositions perçues par les receveurs généraux[1] (148,590,000 livres, moins 29,050,000 l. de charges assignées sur ces impositions)................	119,540,000 livres.
2. Bail de la ferme générale[2] (126,000,000 livres, moins 77,573,000 l. de charges assignées sur la ferme).............	48,427,000
3. Régie du domaine d'Occident[3]........	4,100,000
4. Régie générale[4] (42,000,000 l., moins 33,097,000 l. de charges assignées sur cette régie)........................	8,903,000
5. Régie des domaines[5] (42,000,000 l., moins 3,900,000 l. de charges.......	38,100,000
6. Régie des postes et messageries (11,120,000 l., moins 1,208,000 l. de charges)..........................	9,012,000
7. Impositions de Paris................	5,745,000
8. Régie des poudres..................	800,000
9. Dixième d'amortissement et ancien dixième...........................	1,182,000
10. Revenus casuels[6] (5,470,000 l., moins 1,542,000 l. de charges)............	3,928,000
A reporter.......	239,737,000 livres.

[1] Les receveurs généraux étaient chargés de la levée de la taille, des vingtièmes et de la capitation.

[2] La ferme générale percevait les droits sur le sel et sur le tabac, les droits de traite et de douane, les droits d'entrée à Paris.

[3] On désignait sous ce nom les droits sur les épices et denrées coloniales.

[4] Les recouvrements de la régie générale comprenaient les droits d'aides sur les boissons, ceux sur la fabrication des fers, cuirs, cartes, papier, huile, amidon, sur les ouvrages d'or et d'argent, sur les boucheries et quelques autres objets de consommation.

[5] Outre les revenus du domaine du roi, cette régie percevait les droits de contrôle, greffe, hypothèque, amortissement, centième denier, et les péages royaux.

[6] Les revenus casuels consistaient en droits sur la mutation des charges et sur les réceptions dans les communautés de marchands ou dans les maîtrises. Le droit sur la mutation des charges était connu sous le nom d'*annuel*. Depuis 1771, son taux était du centième du prix de chaque charge.

Report.......	239,737,000 livres.
11-18. Versements par les trésoriers des États de Bretagne, du Languedoc, de Bourgogne, de Bresse, Bugey et Gex, de Provence, des terres adjacentes de Provence, de Navarre et Béarn, du comté de Foix (déduction faite des paiements faits par ces trésoriers à la décharge du Trésor royal, et des fonds destinés au service des emprunts contractés par les provinces pour le compte du roi)....................	8,215,000
19. Recettes des finances du Roussillon....	338,000
20. Don gratuit du clergé (calculé sur un chiffre de 18 millions tous les cinq ans)	3,400,000
21. Bénéfice des monnaies..............	500,000
22. Fermes de Sceaux et de Poissy........	350,000
23. Part du roi dans les bénéfices de la ferme générale, de la régie générale et de celle des domaines.................	1,200,000
24. Augmentation annuelle sur l'abonnement des vingtièmes des pays d'États et sur celui de plusieurs provinces...	990,000
25. Loterie royale.......................	7,000,000
26. Extinctions de rentes viagères et diminution d'intérêts dûs pour les capitaux remboursés....................	1,850,000
27. Contribution de la ville de Paris dans les dépenses de la police, de la garde et du service des carrières..........	204,000
28. Capitation de l'Ordre de Malte.........	40,000
29. Affinage de Trévoux, fiacres de Lyon, etc..........................	40,000
20. Intérêts d'effets rentrés au Trésor et non encore brûlés.....................	290,000
Total des rentrées ordinaires...	264,154,000 livres.

DÉPENSES

1. Extraordinaire des guerres........... non compris 8 millions de pensions militaires acquittées par le Trésor depuis 1779	65,200,000	livres.
2. Ordinaire des guerres (ou maison militaire du roi)........................	7,681,000	
3. Artillerie et génie....................	9,200,000	
4. Maréchaussée........................	3,575,000	
5. Marine..............................	29,200,000	
6. Affaires étrangères, y compris les Ligues suisses..............................	8,525,000	
7. Maisons du roi, de la reine, de Mesdames..............................	25,700,000	
8. Maisons de Monsieur et du comte d'Artois............................	8,040,000	
9. Rentes sur la caisse des arrérages.....	20,820,000	
10. Pensions...........................	28,000,000	
11. Ponts et chaussées..................	5,000,000	
12. Destruction de la mendicité...........	900,000	
13. Intérêts et remboursements d'actions de la compagnie des Indes...........	4,600,000	
14. Remboursement d'anciennes rescriptions..............................	3,000,000	
15. Intérêts de rescriptions...............	2,074,000	
16. Intérêts des anticipations.............	5,500,000	
17-18. Intérêts de deux emprunts faits à Gênes..............................	370,000	
19. Intérêts du dernier emprunt de la ville de Paris............................	600,000	
20. Intérêts et remboursements des emprunts de l'Ordre du Saint-Esprit....	470,000	
21. Intérêts à payer à des propriétaires d'offices supprimés.....................	2,367,000	
22. Intérêts des emprunts faits en 1777 et 1780 sous forme de loterie...........	3,000,000	
23. Remboursement des lettres de change des Iles de France et Bourbon.......	1,000,000	
A reporter.......	234,822,000	livres.

Report.......	234,822,000 livres.
24. Remboursement à faire au prince de Condé............................	553,000
25. Remboursement des offices de papiers et cartons...........................	68,000
26. Gages des offices du Point d'honneur..	275,000
27. Gages des offices du Conseil..........	1,379,000
28. Autres traitements...................	664,000
29. Intérêts pour soulte d'engagements de domaines et dettes à des fournisseurs.	1,272,000
30. Gages des offices de Bretagne, Languedoc, Provence, Bourgogne, Navarre et Béarn, en sus de ceux payés par les provinces..........................	993,000
31. Supplément pour les dépenses civiles de la Corse..........................	250,000
32. Académies et gens de lettres..........	269,000
33. Bibliothèque du roi..................	89,000
34. Imprimerie royale...................	100,000
35. Jardin des plantes et cabinet d'histoire naturelle............................	72,000
36. Police, éclairage, pompiers, boues de Paris................................	1,400,000
37. Guet et garde de Paris...............	660,000
38. Maréchaussée de l'Ile de France......	195,000
37. Gages et intérêts des finances de la Chambre des comptes, des gardes du Trésor royal, des trésoriers et des recettes générales des finances........	2,990,000
40. Prisonniers..........................	82,000
41. Secours aux jésuites, hôpitaux, maisons religieuses.....................	800,000
42. Secours aux familles Acadiennes......	113,000
43. Indemnités et dépenses diverses......	1,412,000
44. Écoles vétérinaires..................	59,000
45. Mines et agriculture.................	26,000
46. Dépenses ci-devant payées par la principauté de Dombes..................	74,000
47. Gages des gouverneurs et lieutenants du roi..................................	1,527,000
A reporter.......	250,144,000 livres.

	Report.......	250,144,000 livres.
48.	Remises aux pays d'États............	800,000
49.	Dépenses imprévues..................	3,000,000
	Total des dépenses[1]...........	253,944,000 livres.

BALANCE

Les recettes montant à..................	264,144,000 livres.
et les dépenses à.......................	253,944,000
L'excédent des premières sur les secondes est de.............................	10,200,000 livres.

Le *Compte rendu* se terminait donc par l'affirmation d'une prospérité financière que les hommes réfléchis n'auraient pas pu soupçonner avant que le ministre n'eût parlé. Par les traits brillants dont il s'était servi, celui-ci s'était certainement proposé de leur faire illusion ; mais ne s'était-il pas fait illusion à lui-même ? L'affirmative n'est pas douteuse, tant le tableau rassurant qu'il présentait au roi était contraire à la réalité des choses. Il y a des cas où un homme politique est fondé à ne pas dire toute la vérité ; il n'y en a pas où il ait le droit de tromper sciemment ses concitoyens, et Necker pensait ainsi, car sa conscience était droite.

Or, veut-on connaître quelles furent, en 1780, l'année

[1] Le *Compte rendu* fait remarquer que parmi les dépenses figurent pour 17,326,666 livres de remboursements, soit :

3,000,000 de livres	applicables	aux rescriptions ;
3,600,000 l.	—	billets des fermes.
1,000,000 l.	—	lettres de change des Iles de France et Bourbon.
730,000 l.	—	actions de la compagnie des Indes.
533,000 l.	—	au duché de Mercœur et à la forêt de Senonches.
68,000 l.	—	aux offices des papiers et cartons
7,209,000 l.	—	à des emprunts contractés par le Languedoc, la Bretagne, la Bourgogne, la Provence et l'Artois.
166,000 l.	—	aux fermiers de Sceaux et Poissy.
1,000,000 l.	—	à une avance du clergé.

même où il rédigeait son mémoire, les recettes et dépenses de l'État? Celles-ci s'élevèrent à 677,678,000 livres, soit 615,848,000 livres de dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires, et 61,830,000 livres pour remboursement d'anticipations et autres dettes arrivées à échéance. Les recettes atteignirent 501,300,000 livres, laissant un déficit de 114,548,000 livres, comparativement aux dépenses autres que les remboursements, et afin de couvrir tant ce déficit que les dettes échues, il avait fallu se procurer 176,378,000 livres, au moyen d'emprunts et de nouvelles anticipations. Quant à l'année 1781, l'état au vrai qui la concerne montre qu'au lieu de se solder, ainsi que l'annonçait le *Compte rendu*, par un excédent de 10 millions, elle accusa un déficit de 89,700,000 livres, déficit qui eût atteint 218,800,000 livres, si l'on n'avait pas émis pour 129,100,000 livres d'anticipations de plus qu'il n'en fut remboursé. Les recettes ne dépassèrent pas 436,900,000 livres et les dépenses s'élevèrent à 526,600,000 livres. Dès les premiers mois de l'année, Necker fut forcé d'emprunter et il se procura de la sorte 236 millions. Cette somme ne fut même pas suffisante, et son successeur, Joly de Fleury, eut à demander à l'emprunt 190 millions[1]. Au milieu de circonstances aussi difficiles, alléguer un excédent annuel de 10 millions et donner à entendre que la France ne dépensait, année commune, que 254 millions, c'était, si l'on veut, une tentative hardie pour inspirer confiance dans les ressources dont disposait le gouvernement, mais ce n'était certes pas le moyen de préparer les contribuables aux sacrifices que devait exiger dans un avenir prochain l'embarras des finances.

[1] Tous ces chiffres sont empruntés à l'*Histoire financière de la France*, par Bailly.

CHAPITRE XVI

I. La publication du *Compte rendu* a excité les Français à s'emparer de la direction des finances publiques, mais elle les a trompés sur la gravité de la situation financière. — Elle est acclamée par les contemporains comme la preuve de leur droit d'être consultés sur les recettes et dépenses de l'État. — Elle obtient un succès sans précédent. — Mécontentement qu'en éprouve Maurepas. — Necker l'avait déjà froissé en obtenant du roi le renvoi de M. de Sartines. — Maurepas encourage les libelles contre Necker. — Il fait imprimer et publier le mémoire de celui-ci sur les assemblées provinciales, afin que les attaques contre les parlements contenus dans ce mémoire suscitent une querelle entre eux et le directeur des finances. — Les parlements sont en effet irrités, mais Louis XVI soutient son ministre. — Necker, se croyant sûr de l'appui royal et voulant en imposer à ses ennemis, demande l'entrée au Conseil. — Comment Maurepas profite habilement de cette démarche imprudente pour décider le roi à le renvoyer. — Faute inconsciente que commet Louis XVI en cette circonstance. — II. Inquiétude et mécontentement causés par la chute de Necker. — Manifestations en son honneur. — Conséquences néfastes produites par sa retraite. — III. — Caractères généraux des sept années dont on vient de lire l'histoire.

I

A la distance où nous sommes des événements accomplis sous Louis XVI, il nous est aisé de les juger impartialement. Quand nous voulons nous former une opinion sur tel ou tel acte, les conséquences qu'il a produites nous éclairent d'ailleurs sur son opportunité et sa valeur. On ne

saurait donc hésiter aujourd'hui dans l'appréciation à faire du *Compte rendu.*

En rompant avec les traditions constantes en vertu desquelles l'administration financière du royaume avait été jusqu'alors soigneusement soustraite à la connaissance du public, en reconnaissant implicitement le droit des Français d'être informés de l'emploi fait de leurs impositions, cette publication a introduit dans la pratique du gouvernement un principe nouveau. Aussi a-t-on pu écrire qu'elle « fut la première mesure révolutionnaire qu'on ait prise en France [1]. » D'un autre côté, par les renseignements inexacts qu'il contenait sur le rapport existant entre les revenus et les charges de l'État, le *Compte rendu* a inspiré à la nation française une sécurité trompeuse, et il a par cela même contribué aux alarmes qui se sont manifestées avec tant d'impétuosité, lorsqu'on apprit soudain, quelques années plus tard, l'existence du déficit. Nous partageons en conséquence le sentiment de l'historien qui a écrit : « En présence des chiffres authentiques, il est difficile d'expliquer les assertions pompeuses de Necker. Quels que soient les motifs d'excuse avec lesquels certains auteurs essaient de colorer sa conduite, ils doivent reconnaître eux-mêmes que le *Compte rendu*, bien ou mal compris, maintint la France dans une erreur profonde, et si cette erreur universelle procura momentanément à la couronne l'avantage d'un crédit immérité, elle ne tarda pas à devenir la source d'embarras inextricables [2] ».

Un reproche grave peut donc être adressé au *Compte rendu.* Mais les contemporains de Necker ne voulurent pas croire qu'il leur eût présenté des calculs inexacts ou incomplets, et ils ne surent comment manifester leur admiration, leur enthousiasme. « On ne parle que du *Compte rendu au roi*, par M. Necker, » lit-on à la date du 18 février 1781

[1] Paul Boiteau, *État de la France en 1789*, 398.
[2] Chérest, *La chute de l'ancien régime*, I, 94.

dans la *Correspondance secrète*, et elle ajoute : « Le libraire Panckoucke gagnera énormément d'argent à la vente de cette brochure. On continue nuit et jour de l'imprimer[1]. » De son côté, Grimm écrivait à la même époque[2] : « Jamais ministre d'un monarque absolu conçut-il une plus belle et plus haute idée, que celle de prendre la nation et l'Europe entière à témoin du compte qu'il rend à son maître des travaux et des succès de l'administration qui lui est confiée? Jamais ministre, dans l'ivresse des grandeurs et du pouvoir, vit-il ériger à sa gloire un plus superbe monument que celui que le Sully de nos jours vient de produire lui-même à nos yeux, en publiant le *Compte* qu'il a rendu au roi?... En ordonnant la publicité de l'ouvrage de son ministre, notre jeune monarque a renouvelé plus solennellement que jamais le vœu qu'il a fait de rendre ses peuples heureux... Je ne sais si l'obligation de mettre au grand jour l'état des finances d'un royaume tel que la France pourrait jamais avoir des inconvénients assez décidés pour en balancer l'utilité ; mais ce qui me paraît au moins très évident, c'est que le temps où l'on en doit espérer les plus sensibles avantages, c'est celui où l'on peut prouver que les ressources de l'État sont au-dessus de l'opinion qu'on en avait généralement... En rendant compte de son administration, quel que soit le prix qu'en puisse attendre M. Necker, il a moins fait sans doute pour l'intérêt de sa gloire personnelle que pour l'intérêt de l'État, et c'est encore un titre de plus qu'il s'est acquis à l'estime des Français... La sensation qu'a faite cet ouvrage est, je crois, sans exemple ; il s'en est débité plus de 6,000 exemplaires le jour même qu'il a paru. »

Si les appréciations qu'on vient de lire émanent d'amis du directeur général des finances, elles n'en peignent pas moins très exactement les sentiments du public à l'égard du *Compte rendu*, et les adversaires eux-mêmes de Necker

[1] Métra, XI, 96.
[2] *Corresp. litt.*, XII, 482-4.

ne nient pas que la publication de son rapport au roi produisit « la plus grande sensation possible[1] ». Comment d'ailleurs en aurait-il été autrement? Comment les sujets de Louis XVI n'auraient-ils pas applaudi à l'initiative d'un ministre qui, pour la première fois, leur dévoilait les mystères de l'administration financière du royaume et qui, au lieu de se contenter de l'approbation du roi, les prenait en quelque sorte pour juges de la façon dont il avait géré leurs affaires? « Cette innovation, sans exemple en France, y fit une espèce de révolution dans les esprits. Jusque-là la nation, étrangère à ses propres affaires, était restée dans la plus complète ignorance sur ses recettes, sur ses dépenses, sur ses dettes, sur l'étendue de ses besoins et sur celle de ses ressources. C'était pour tous les Français, et même pour les classes les plus éclairées, le véritable *arcanum imperii*... La nation, réveillée ainsi sur ce point capital de ses intérêts, ne tarda pas à croire ou à se rappeler qu'en fait de comptes et d'impositions, elle ne devait pas être réduite au seul devoir de solder, de payer, et qu'elle avait le droit d'examiner, d'accorder ou de refuser les charges qu'on lui imposait[2]. » Il n'y eut personne en effet, parmi les gens capables de quelque réflexion, qui ne sentit plus ou moins vaguement que c'en était fini des anciennes traditions financières, et que le jour viendrait bientôt où les contribuables auraient la haute main sur les finances.

Tout en rencontrant en général un si favorable accueil, le *Compte rendu* souleva toutefois des contradictions. « Bien des gens avaient peine à croire que Necker eût tout à coup

[1] Augeard. *Mémoires*, 105. — Plusieurs gravures furent composées à la gloire de Necker. L'une d'elle porte cette légende : *La vertu récompensée.* On y voit la France qui, tenant d'une main le *Compte rendu*, indique de l'autre à la nation la pyramide de l'immortalité, sur laquelle est gravé le nom du directeur général des finances. L'Équité, la Charité, l'Humanité et l'Abondance sont au bas de la pyramide. « L'Economie ordonne à la muse de l'Histoire d'effacer de nos fastes le mot impôts. »

[2] De Ségur, *Mémoires*, 144, 145.

changé si merveilleusement la situation des finances, et et sans lui faire un crime du compte spécieux qu'il en avait rendu, ils pensaient que ce compte avait été fait avec art pour entretenir le crédit, annoncer des moyens de soutenir la guerre et nous faciliter la paix [1]. » D'autres furent choqués du ton de suffisance qui régnait dans le mémoire du ministre. « Les phraseurs trouvent cet ouvrage mal écrit; les âmes communes et timides blâment le peu de modestie qui y règne; les ennemis du directeur général le représentent comme le fruit d'un orgueil et d'un amour-propre insatiable; l'auteur, disent-ils, s'efforce de faire des compliments au roi pour s'en attirer de la part des dupes de son charlatanisme ; les vieux financiers à la diable, c'est-à-dire à la Terray, à la Clugny, disent que c'est une innovation dangereuse. » Mais ces discussions, ces attaques, ne servirent qu'à affirmer le succès du rapport ministériel. « Les gens d'honneur, les vrais patriotes, le regardent comme l'hommage qu'un administrateur couronné rend à ceux qui sacrifient leur vie et leurs biens à la chose commune qui réside en sa personne, et comme le moyen certain qu'a celui qui peut tout de fonder son autorité et son crédit sur une base bien plus sûre et plus précieuse que la servile crainte qui enchaîne des esclaves aux pieds d'un despote [2]. »

Il paraît que « les patriotes » qui trouvaient que la publication du *Compte rendu* constituait « un hommage de l'administrateur couronné », autrement dit du roi, envers son peuple, étaient fort nombreux, car il fallut pour les satisfaire multiplier les éditions. « Il n'est pas de production typographique qui ait jamais eu un succès comparable à celui du *Compte rendu* de M. Necker. Le libraire Panckouke, qui a été chargé de sa distribution au profit des pauvres, espère en vendre cent mille exemplaires. Il s'en est fait des pacotilles énormes pour nos bons amis les Anglais.

[1] Marmontel, *Mém.*, II, 215.
[2] *Corresp. secrète*, XI, 97.

S'il est vrai, comme le pense toute l'Europe, que les querelles nationales ne sont plus que des guerres d'argent, ils ne doivent pas tarder à s'avouer vaincus... La satire serait, à l'égard de cet ouvrage, le comble de l'injustice et de l'ingratitude. » La confiance que sa lecture inspira aux capitalistes fut si grande « que les particuliers qui avaient des fonds entre les mains des négociants les ont retirés en grande partie pour les placer sur le roi. On a porté 108 millions au Trésor royal pour le dernier emprunt, dont le capital n'était que de 70[1]. »

C'est qu'en effet « on était entraîné, enflammé, par les résultats si brillants qu'offrait le *Compte rendu*. C'eût été un crime que d'en discuter un seul article : le roi y voyait l'amour de ses sujets assuré pour lui ; le courtisan, un moyen d'appuyer les grâces qu'il pouvait solliciter ; le créancier de l'État, la sûreté du paiement de ses rentes et de ses primes, et du remboursement de ses capitaux[2] ». La mode s'en mêlant, chacun voulut lire l'ouvrage de Necker, et Ségur raconte qu'on le trouvait « dans la poche de tous les abbés et sur la toilette de toutes les dames » ; il ajoute qu'après sa publication « la cour et la ville se livrèrent avec fureur à la discussion des affaires publiques[3]. » Le nom du directeur général des finances était

[1] *Corresp. secrète*, XI, 129, 137.

[2] Weber, *Mémoires*, 89.

[3] De Ségur, *Mémoires*, I, 94. — Les femmes et les gens sensibles ne pouvaient se défendre d'une douce émotion en lisant l'éloge de sa femme que Necker avait inséré à la fin de son mémoire. « Qu'il me soit permis, Sire, d'indiquer, sans la nommer, une personne douée des plus rares vertus... Entraîné par le tourbillon immense des affaires générales, obligé souvent de sacrifier la sensibilité de l'homme privé aux devoirs de l'homme public, un ministre des finances doit se trouver heureux que les plaintes particulières de la pauvreté et de la misère puissent aboutir près de lui à une personne éclairée qui partage le sentiment de ses devoirs. Hélas ! quand la main du temps ou la vanité d'un successeur ont détruit ou changé les arrangements d'administration où l'on avait placé son attachement et sa gloire, c'est du souvenir des biens particuliers qu'on a pu faire, qu'on vit encore heureux dans sa retraite. »

dans toutes les bouches et des éloges passionnés lui étaient décernés. « Le *Compte rendu*, déclare un historien de l'époque [1], produisit l'effet d'une lumière subite au milieu des ténèbres. L'enthousiasme fut universel. Ce livre passa dans toutes les mains; il fut lu dans les villages et dans les hameaux. On parcourait avec curiosité, on dévorait ces courtes pages où enfin étaient consignées les dépenses et les ressources de la France. »

Il y eut pourtant des hommes auxquels le retentissement du *Compte rendu* causa autant de surprise que de mécontentement, mais il ne déplut à personne autant qu'au comte de Maurepas. Ce ministre avait été assez peu perspicace pour croire que la publication projetée par Necker passerait inaperçue, et lorsqu'il fut témoin de la sensation générale qui en résultait, il ressentit une vive irritation. Il comprit après coup le danger que présentait pour le maintien d'un gouvernement autocratique l'esprit nouveau qui avait dicté le *Compte rendu* et qui lui attirait des applaudissements unanimes; d'autre part, et à un point de vue plus personnel, il craignit que le ministre des finances, fort de l'ascendant que lui valait son livre, ne prétendit inspirer seul, à l'avenir, les résolutions du roi. Un fait récent légitimait à ce dernier point de vue ses appréhensions.

Au mois d'octobre 1780, Necker avait été averti que le ministre de la marine, M. de Sartines, se prêtait à une intrigue ayant pour but son renvoi du contrôle général. Sartines devait le poste qu'il occupait au crédit de Maurepas, et il lui était tout dévoué. Necker n'en résolut pas moins de se débarrasser de lui. Il se rapprocha donc des Polignac, avec lesquels il n'était pas en bons termes, mais dont il connaissait l'influence sur l'esprit de la reine, et il les décida à recommander à celle-ci le marquis de Castries

[1] Rabaut-Saint-Etienne, *Précis historique de la révol. franç.*, 29.

pour le portefeuille de la marine. Lui-même, profitant de l'absence de Maurepas, retenu à Paris par un accès de goutte, représenta au roi que M. de Sartines dirigeait fort mal le département dont il était chargé, qu'il s'y livrait à des dépenses désordonnées, qu'il s'était même permis de dépasser de 17 millions les crédits qui lui avaient été ouverts par le Conseil, et que ces abus ne cesseraient que si M. de Castries le remplaçait à la marine. Louis XVI, suivant son habitude, ne fit pas d'objections ; on lui donna à entendre, et en tout cas il crut que l'affaire dont lui parlait Necker était arrangée avec Maurepas, et il opéra le changement ministériel qui lui était conseillé. M. de Sartines était impopulaire, l'opinion s'en prenait à lui des échecs que nos flottes avaient souvent subis; au contraire, le marquis de Castries avait la réputation d'un bon militaire, d'un administrateur ferme et éclairé. Sa nomination fut donc bien accueillie, et quand Maurepas apprit qu'il avait été joué par le directeur général des finances, il n'osa pas protester contre ce qui avait été fait. Mais il vit dès lors en Necker un rival, il encouragea tous ceux qui l'attaquaient à la cour et le bruit courut dans le public que la situation du ministre des finances était ébranlée. « On sait positivement, écrivait-on le 21 novembre 1780, que M. de Maurepas est contre M. Necker, et lui taille de furieuses croupières. Au reste, ce serait dans le moment une catastrophe terrible pour le royaume, et tout l'édifice factice du crédit de la France s'écroulerait avec lui [1] ».

L'hostilité de Maurepas contre Necker redoubla après la publication du *Compte rendu*. Il se moqua ouvertement des chiffres et calculs du directeur des finances en appelant le livre qui les contenait le *Conte bleu*, plaisanterie que lui avait suggérée la couleur du papier qui recouvrait la brochure de Necker, et il inspira de nombreux libelles contre

1. *Mém. secrets*, XVI, 70.

l'auteur de cette brochure. Quelques-uns, tels que *les Pourquoi*, la *Lettre d'un ami à M. Necker*, les *Comment*, la *Réponse au conte bleu*, l'*Extrait des papiers anglais*, la *Suite des observations du citoyen*, obtinrent un certain succès [1].

On ne peut nier, en effet, qu'ils ne posassent au ministre des finances des questions embarrassantes, et qu'ils ne s'étonnassent avec raison de ce qu'il avait tant emprunté, puisque, à ce qu'il prétendait, le déficit existant sous ses prédécesseurs avait disparu pour faire place à un excédent de recettes. Ils contestaient en outre ses calculs, prétendaient qu'il avait faussement enflé la recette et atténué la dépense, niaient qu'il eût trouvé, lors de son entrée au ministère, le Trésor en déficit, lui reprochaient d'avoir accru le chiffre des anticipations, bref, l'accusaient d'avoir dans son ouvrage composé un tableau trompeur de l'état réel des finances. Mais l'engouement pour le *Compte rendu* était tel que rien ne put l'ébranler, et la *Correspondance secrète* traduisait le sentiment général quand, au mois de mars, elle insérait les lignes suivantes : « On dirait que les critiques ne se multiplient contre l'ouvrage de M. Necker, que pour faire connaître combien il est au-dessus d'elles... Les brochures et les libelles continuent de pulluler au sujet du compte de M. Necker. On le chicane sur quelques calculs : mais ce qu'on ne peut entamer, ce sont les excellentes vues d'administration que renferme son ouvrage,

[1] Augeard, intimement lié avec Maurepas, se déclare l'auteur des deux premiers pamphlets. D'après lui, les *Comment* seraient l'œuvre de Calonne. « Ce très joli pamphlet, dit-il, fit à la cour un bruit et un effet épouvantables contre Necker. » (*Mémoires*, 105, 106). — Bachaumont raconte de même : « Les *Comment* ne cessent d'être courus avec la plus grande avidité ; il n'est pas jusqu'aux partisans de M. Necker qui ne les recherchent, car la critique se fait toujours lire avec plaisir, même de ceux qui la désapprouvent et n'y croient pas. » (*Mém. sec.*, XVII, 122.) — La *Réponse au conte bleu* était l'œuvre d'un ancien commis au contrôle général, nommé Bourboulon. Cet opuscule peignait sous de noires couleurs la situation financière du royaume. Necker, le considérant comme dangereux pour le crédit public, réclama des poursuites contre l'auteur. Le comte d'Artois s'y opposa, sous le prétexte que Bourboulon était intendant de ses finances.

qui malgré la calomnie n'en sera pas moins regardé comme l'un des plus beaux monuments de ce siècle[1] ».

Le *Compte rendu* produisit en France une si vive émotion qu'il excita la curiosité des peuples étrangers. Les souverains eux-mêmes s'en occupèrent. Je vous suis très obligé, écrivit l'empereur Joseph II au comte de Mercy, de l'envoi du livre de M. Necker. Si les nombres en sont exacts, ce livre est infiniment intéressant, tout comme il serait un bien misérable moyen, s'il ne représentait qu'un jeu pour inspirer du crédit et pour faciliter l'emprunt. Je vous prie de lui en faire mon compliment et de lui dire que, depuis déjà quelques années il se trouve dans mes notes la même idée, et que je m'étais proposé de la mettre un jour en exécution comme la plus loyale même de ma part, en me considérant purement comme administrateur des deniers publics, et par conséquent comptable à chaque individu dans l'État qui paie et que j'ai le droit d'imposer uniquement pour le bien général. » Le frère de l'empereur, Léopold de Toscane, porta au contraire sur le *Compte rendu* un jugement aussi sévère que judicieux : « Le livre ne me plait point du tout. Lorsqu'on le lit plusieurs fois de sang-froid, on voit que M. Necker y étale des principes connus et pas nouveaux, qu'il y a une infinité de paroles et de verbiages, ou bien de ce qu'on appelle des phrases, qui paraissent mises pour jeter de la poudre aux yeux du public. En outre M. Necker s'y loue soi-même continuellement d'une façon trop forte. Enfin il me paraît que dans tout ce livre, un simple feuillet pouvait servir pour faire voir au public les branches de la recette de l'État et de ses dépenses et des dettes publiques lorsque M. Necker vint au ministère, et enfin l'état présent, en faisant voir comment il avait augmenté le revenu, diminué la dépense et par quels moyens, économies, réformes ou autres, et si les dettes avaient aug-

[1] Métra, XI, 140, 142.

-menté ou diminué. Tout le reste était inutile et me paraît fait uniquement pour se louer, pour faire parler de soi, pour attirer la confiance publique et engager dans le moment présent où on a besoin d'argent, par cette petite charlatanerie, les gens à porter leur argent au Trésor royal[1] ».

Loué ou blâmé, le *Compte rendu* n'en fût pas moins traduit en plusieurs langues, lu et commenté. « Les partisans de l'auteur regardent cet empressement des différentes nations à se procurer la lecture de cette pièce importante comme la réponse la plus victorieuse aux écrivains obscurs qui ont essayé de ternir une gloire aussi légitimement, aussi noblement acquise; d'altérer par leur opinion solitaire l'opinion générale; enfin de sacrifier, autant qu'il est en eux, à une animosité personnelle, les plus grands intérêts de l'État. Un graveur, par une idée simple et ingénieuse, a cru exprimer énergiquement le vœu public : il a, dans un dessin, posé le buste de M. Necker sur le corps de l'Envie; ce poids, qui accable le monstre, lui fait vomir de sa gueule affreuse des pamphlets satiriques, caractérisés par le titre[2] ». Les politiques continuèrent toutefois de regretter que Necker eût voulu « présenter au public un tableau fait avec art aux dépens de la vérité, » et de soutenir que « ministre du roi, il ne devait compte qu'à lui de l'état des finances et de ses opérations[3]. » Comme ils ne formaient qu'une infinie minorité, leurs plaintes furent sans écho et bientôt il devint évident que pour abattre Necker, il fallait recourir à d'autres armes que les pamphlets. Une indiscrétion commise par *Monsieur* fournit à Maurepas et à ses amis le moyen qu'ils cherchaient, afin d'amener la chute du directeur général des finances.

Nous avons dit dans le chapitre XII que celui-ci avait

[1] *Corresp. de Mercy avec Joseph II*, I, 27, 28,
[2] *Mémoires secrets*, XVII, 142.
[3] Sénac de Meilhan, *Le gouvernement, les mœurs et les conditions en France avant la révolution*, 223.

composé pour le roi en 1778 un mémoire sur les assemblées provinciales. Ce mémoire, qui n'était pas destiné à la publicité, appréciait sévèrement les tendances des parlements. Monsieur, comte de Provence, en avait reçu communication. Il en parla à son surintendant, M. Cromot, ancien premier commis de l'abbé Terray au contrôle général des finances et adversaire déclaré de Necker. En se servant du nom de son maître, Cromot parvint à se procurer une copie du mémoire, et il la remit à Maurepas, qui distingua de suite tout le parti qu'il pouvait tirer de sa divulgation. On l'imprima donc secrètement et il fut adressé en hâte aux membres du parlement [1]. Le mémoire signalait les visées égoïstes qui inspiraient d'ordinaire les remontrances des divers parlements du royaume, et il proposait de restreindre leurs attributions. Comme ces corps étaient très jaloux de leur pouvoir, on pouvait être sûr qu'en éveillant leurs inquiétudes on amènerait entre eux et Necker une querelle qui tournerait peut-être au détriment de ce dernier. C'est ce qui eut lieu. Quant aux passages du rapport de 1778 qui excitèrent les colères du parlement, ils sont intéressants à citer, car ils n'expriment pas seulement l'opinion de Necker, ils reproduisent ce que pensaient alors la plupart des hommes éclairés.

Après avoir défini les vices de l'administration des intendants, le mémoire s'attachait à établir que, grâce à la création d'assemblées provinciales, non seulement la lourde responsabilité administrative incombant aux ministres et aux intendants serait diminuée, mais que les impôts seraient mieux répartis, et que s'il devenait nécessaire d'augmenter les contributions ou si l'on jugeait utile d'en modifier quelques-unes, le gouvernement trouverait auprès de ces assemblées un concours que les parlements étaient en général portés à lui refuser. Puis le mémoire continuait en

[1] *Correspondance secrète*, XI, 215, 314; Augeard, *Mémoires*, 108.

ces termes : « Un pays d'États composés des trois ordres réunit aussi justement qu'il est possible l'intérêt et le vœu national, au lieu que les membres des cours souveraines, s'ils ne parviennent pas à s'élever au-dessus de leurs convenances particulières, doivent nécessairement préférer ou rejeter des impositions par des motifs que la nation ne peut partager. C'est ainsi que les parlements combattent contre une juste répartition des vingtièmes qui peut diminuer sur-le-champ leurs revenus, et qu'ils sont plus indifférents sur la taille qui ne pèse sur eux qu'indirectement. C'est ainsi qu'ils ont moins d'ardeur contre les droits de contrôle qui augmentent les frais de justice, que contre telle autre imposition qui s'éloigne des murs du palais ; c'est ainsi qu'ils s'opposeraient davantage aux droits d'entrée des villes, qui augmentent la dépense des citadins, qu'aux droits d'entrée et de sortie du royaume, dont l'étendue inconsidérée suffit pour anéantir le commerce. » Le reproche adressé en ces termes aux parlements, de préférer, dans les questions d'impôts, leur intérêt particulier à l'intérêt général, et d'avoir tendance à défendre leur propre cause plutôt que celle des contribuables, devait blesser singulièrement des cours qui avaient pris l'habitude de se considérer comme les censeurs du pouvoir royal et comme les interprètes des doléances de la nation. Mais Necker portait contre les parlements une seconde accusation, et le conseil qu'elle le déterminait à donner à Louis XVI ne pouvait que leur causer une irritation plus profonde encore : « Le public, disait le mémoire, par la tournure des esprits, a les yeux ouverts sur tous les inconvénients et sur tous les abus. Il en résulte une critique inquiète et confuse qui donne un aliment continuel au désir qu'ont les parlements de se mêler de l'administration. Ils s'y prennent comme tous les corps qui veulent acquérir du pouvoir, en parlant au nom du peuple, en se disant les défenseurs des droits de la nation, et l'on ne doit pas douter

que, bien qu'ils ne soient forts ni par l'instruction, ni par l'amour pur du bien de l'État, ils ne se montrent dans toutes les occasions, aussi longtemps qu'ils se croiront soutenus par l'opinion publique. Il faut donc, ou leur ôter cet appui, ou se préparer à des combats qui troubleront la tranquillité du règne de Votre Majesté et conduiront successivement, ou à une dégradation de l'autorité, ou à des partis extrêmes dont on ne peut mesurer au juste les conséquences. L'unique moyen de prévenir ces secousses est d'attacher essentiellement les parlements aux fonctions honorables et tranquilles de la magistrature, et de soustraire à leurs regards les grands objets de l'administration. »

Lorsque les membres du parlement eurent reçu le mémoire qui contenait ces lignes, ils se répandirent en récriminations contre le ministre qui avait osé les écrire. Ils l'accusèrent de favoriser le despotisme, en voulant détruire une institution qui seule était capable d'arrêter la royauté quand elle essayait d'accabler le peuple d'impôts; ils s'efforcèrent d'émouvoir l'opinion, en rappelant les persécutions auxquelles les parlements s'étaient maintes fois exposés en exerçant le droit de remontrance; leurs plaintes réveillèrent l'ardeur de tous les adversaires du directeur général des finances, et en le voyant attaqué de tant de côtés à la fois, on commença à croire qu'il ne résisterait pas. « Les parlements ne pardonnent jamais, et l'on n'a pas d'exemple qu'un ministre en guerre avec eux ait pu faire plus que se débattre pendant quelque temps, » notait la *Correspondance secrète* à la date du 20 avril 1781 [1]. Comme premier acte d'hostilité, le parlement de Paris refusa avec éclat d'enregistrer l'édit préparé par Necker, qui portait création d'une assemblée provinciale dans le Bourbonnais; bien plus, il se disposa à rédiger des remon

[1] Métra, XI, 216.

trances contre le mémoire de 1778. Mais Louis XVI soutenait encore le directeur des finances. Il manda à Marly le premier président du parlement et lui ordonna de lever la séance, si quelque membre de la cour demandait qu'elle prît une délibération au sujet du mémoire de Necker. « Je ne veux pas, dit-il, que mon parlement se mêle en aucune manière des affaires de l'administration[1]. » Dans une conversation avec des personnages de sa cour, il se déclara décidé à empêcher que le parlement ne renouvelât l'opposition qu'il avait faite au gouvernement de son aïeul, et il ajouta même, en usant d'une locution énergique dont il aimait à se servir, peut-être parce qu'elle lui dissimulait la mollesse de sa volonté, qu'au besoin « il casserait le parlement comme un verre. » Cette assemblée se tint en conséquence pour avertie, et l'issue de la campagne entreprise en vue du renversement de Necker parut pendant quelque temps d'autant plus douteuse qu'on savait que la reine était favorable à son maintien aux affaires[2].

L'appui que le directeur général des finances trouvait auprès du souverain lui inspira malheureusement une fausse manœuvre. Il crut que Louis XVI ne consentirait pas, au lendemain du succès tant du *Compte rendu* que des deux emprunts qui avaient suivi cette publication, à lui enlever son portefeuille ; et sous prétexte qu'une preuve éclatante de la faveur royale lui était indispensable pour imposer silence à ses ennemis, il sollicita l'entrée au Conseil avec le titre de ministre d'État[3]. Ce n'était pas la première fois

[1] *Correspondance secrète*, XI, 229.

[2] Le 21 avril 1781, le comte de Mercy écrivait à Joseph II : « Le directeur général des finances paraît fort dégoûté de sa place et quelquefois tenté de la quitter. La reine daigne l'encourager et le protéger. On a essayé toutes sortes de voies pour lui nuire auprès de S. M. ; mais quoique cette cabale fût dirigée par les alentours favoris, elle n'a point eu d'effet. » (*Correspondance de Mercy avec Joseph II*, I, 33.)

[3] Sous l'ancien régime, les chefs des départements ministériels portaient communément le nom de ministres, mais ils n'avaient pas toujours la qualité de ministres d'État. Inversement, cette qualité pou

qu'il émettait cette prétention ; trois ans auparavant il avait déjà demandé à être admis au Conseil d'État et sa demande avait été repoussée, parce que sa qualité de protestant lui fermait, d'après les lois existantes, l'entrée du Conseil. Ces lois, contraires à l'égalité civile et à la liberté des cultes, nous paraîtraient aujourd'hui insupportables ; mais sous Louis XVI on n'en jugeait pas de même : le clergé et la population catholique réclamaient leur observation. En invoquant le respect qui leur était dû, les adversaires du genevois Necker allaient donc se placer sur un excellent terrain, et celui-ci commettait une grosse faute de tactique en prétendant être nommé, malgré le texte de la loi, ministre d'État[1]. C'était, dans un moment dangereux, prêter

vait être attribuée à des personnes qui n'avaient pas à diriger de ministère. Lorsque Necker avait été nommé au contrôle général des finances avec le titre de directeur général, le brevet de ministre secrétaire d'Etat ne lui avait pas été accordé. Or, les ministres pourvus de ce brevet avaient seuls entrée au Conseil d'Etat, et c'est en Conseil d'Etat que se prenaient toutes les décisions importantes du gouvernement. L'organisation du Conseil n'avait pas toujours été la même, mais depuis un arrêt de 1730 elle était la suivante : le roi avait près de lui plusieurs conseils, dont les attributions étaient très différentes. Au-dessus de tous les autres siégeait le Conseil d'Etat du roi, appelé aussi le Conseil d'En haut, et auquel n'étaient admis, avec le roi, que cinq ou six grands personnages, ayant titre et rang de ministre d'Etat, les uns placés à la tête d'une administration ministérielle, les autres dépourvus de portefeuille. C'est dans le Conseil d'Etat du roi que se décidaient toutes les questions touchant à la politique intérieure ou extérieure, à la législation et aux impositions. Les autres conseils étaient : le conseil des dépêches, qui connaissait de l'administration des provinces, des requêtes en cassation et des évocations ; le conseil royal des finances ; le conseil royal du commerce ; enfin le conseil des parties, devant lequel étaient portées les affaires contentieuses entre particuliers. Quarante-huit conseillers d'Etat étaient répartis entre les conseils, et plusieurs conseillers appartenaient à deux ou trois à la fois. Le chancelier et le garde des sceaux en étaient membres de droit. Un certain nombre de bureaux et de commissions permanentes dépendaient des conseils. Quatre-vingts maîtres des requêtes étaient attachés aux mêmes conseils. (Consulter sur cette organisation l'Almanach royal, et le livre de M. Aucoc : *Le Conseil d'Etat avant et depuis 1789.*)

[1] Dans l'introduction de son livre sur *L'Administration des finances de la France*, Necker insiste sur la nécessité de la présence du ministre des finances dans le conseil du souverain. « Je considère comme

le flanc aux attaques. Mais Necker était convaincu qu'avec de l'insistance il arriverait à ses fins, et au lieu de céder devant les objections qui lui furent faites par le roi, il lui offrit sa démission pour le cas où le titre de secrétaire d'État lui serait refusé. Il agissait en cette circonstance avec la même raideur qu'avait déployée Turgot à la veille de sa révocation : habitué comme celui-ci à voir le roi céder constamment, il lui mettait le marché à la main. Mais de même que Louis XVI, dominé en secret par des influences hostiles à son contrôleur général, avait sacrifié Turgot, ne pouvait-il pas cette fois encore écouter les conseils des ennemis de Necker, et le précipiter soudain du pouvoir? Plusieurs des partisans de Necker en eurent le pressentiment. « Ils lui représentèrent qu'il possédait toute l'estime du roi et toute la bienveillance de la reine, qu'il n'avait qu'à s'armer d'un peu de patience; que Maurepas, plus qu'octogénaire et d'une santé dépérissante, ne le gênerait pas longtemps, et que cet obstacle écarté, il n'y avait plus rien qui ne fût facile pour le bonheur de la France,

infiniment essentiel au service du roi, que l'administrateur des finances soit admis au Conseil d'Etat. L'éloignement de ce ministre des délibérations politiques entraîne de grands inconvénients, car s'il ne peut connaître à l'avance ni l'étendue des besoins extraordinaires, ni leur fin, ni leur commencement, ni la paix, ni la guerre, il errera dans ses calculs et dans ses projets, et la politique se méprendra peut-être encore davantage... Je sais bien que le souverain peut, en réunissant lui-même toutes les diverses connaissances, donner ensuite à chacun de ses ministres les ordres qui lui paraissent convenables; mais sans doute que les rois, en instituant des conseils, ont regardé comme utile cette discussion qui s'établit en leur présence entre les principaux chefs des départements, et c'est uniquement sur ce principe que reposent mes observations. » — Rien de plus juste en effet, et il n'est pas contestable que la place du contrôleur général était toute marquée dans le Conseil d'Etat. Néanmoins Necker dirigeait depuis plusieurs années les finances sans siéger dans le Conseil, et il aurait pu sans grand inconvénient laisser cette situation se prolonger encore. Du reste, dans un autre passage, il donne le vrai motif de sa conduite en disant : « J'avais cru qu'au milieu des attaques de toute espèce, trop hardies ou trop peu réprimées, cette marque de confiance devenait absolument nécessaire au ministre qui avait à chaque instant besoin de l'opinion. »

rien qu'on ne dût se promettre de l'union entière et de l'action libre d'un roi et d'un serviteur uniquement préoccupés de la félicité publique, du soulagement des pauvres, de l'adoucissement des lois et de l'amélioration des mœurs... Il fut inflexible [1]. »

L'attitude de Maurepas, en présence des exigences de Necker, contribua, il est vrai, à égarer ce dernier. Au lieu de lui déclarer nettement qu'il n'obtiendrait jamais le titre de secrétaire d'État, il lui donna à entendre qu'on pourrait lui conférer les *grandes entrées* dans le cabinet du roi : c'était une faveur dont un courtisan eût été fier, car les plus grands personnages ne possédaient pas tous leurs *entrées*, mais elle ne répondait pas aux vues du ministre des finances [2]. Necker remit alors à Louis XVI un mémoire dans lequel il réclamait sa nomination au conseil d'en haut, l'enregistrement forcé de l'édit relatif à la création d'une assemblée provinciale dans le Bourbonnais, et l'administration directe des caisses de la guerre et de la marine ; ajoutant que s'il n'obtenait pas raison sur tous ces points, il priait le roi d'accepter sa démission. Après avoir reçu ce mémoire, le roi se trouva dans une grande perplexité ; d'une part en effet il hésitait, à cause de ses principes religieux, à violer les antiques lois qui ne permettaient pas à un protestant d'être nommé ministre ; d'autre part, il éprouvait de la répugnance à se séparer d'un collaborateur qui lui plaisait par l'austérité de ses manières, sa scrupuleuse honnêteté et ses propositions généreuses. Maurepas, témoin de son embarras, jugea que le moment était venu d'user de pression à son égard : il lui annonça que les ministres donneraient leur démission, si Necker obtenait son admission dans le Conseil d'État. Cette menace produisit l'effet qu'espérait son auteur : Louis XVI se décida à congédier Necker. Il aima mieux reprendre à celui-ci le poste qu'il offrait d'abandonner,

[1] Weber, *Mémoires*, 87.
[2] Marmontel, *Mém.* II, 219, 221 ; Augeard, *Mém.*, 107.

que de voir partir les chefs de tous les départements ministériels [1]. Il ne se demanda pas si, dans l'intérêt de son trône et de la France, la présence de Necker aux affaires ne valait pas mieux que celle de Maurepas : résolu à se laisser guider dans les circonstances graves par la vieille expérience de ce dernier, il n'osa pas lui résister. Laisser partir le directeur général des finances, c'était à la vérité renoncer aux réformes dont celui-ci l'entretenait sans cesse ; mais au fond Louis XVI n'était pas un réformateur, il n'avait pas arrêté de plan politique ou financier qui lui fût personnel, et par suite il ne compromettait pas le succès d'idées qui lui fussent chères. En se privant du concours de Necker, il ne s'imagina pas plus opérer un changement dans l'orientation gouvernementale, qu'il ne l'avait cru lors du renvoi de Turgot. Il accepta en conséquence la démission de son ministre des finances, le 19 mai 1781.

Tous les historiens le blâment de cet acte de faiblesse. Ils disent qu'après les services rendus depuis quatre ans par Necker, c'était de l'ingratitude que de ne pas lui accorder la faveur qu'il sollicitait, et qu'avec la moindre réflexion, le roi aurait dû comprendre qu'il s'exposait à s'aliéner l'opinion des Français, en frappant le seul membre de son ministère qui disposât d'une immense popularité. Ces critiques sont fondées, et il est incontestable que le renvoi de Necker a été une des grandes fautes du règne de Louis XVI. En sacrifiant son ministre des finances, non seulement le roi se montrait ingrat pour un homme qui l'avait servi avec

[1] Cette crainte était chimérique. Si le roi avait résisté, la plupart des ministres seraient restés en place, car avant 1789 la volonté du roi était toujours respectée par ceux auxquels il confiait ou enlevait un portefeuille : dans l'entourage du trône, on ne discutait pas un ordre du prince ; on pouvait le blâmer en secret, mais on y obéissait. En tout cas, il y eut un ministre qui fit tout ce qu'il put afin d'empêcher le départ de Necker. Le marquis de Castries, ministre de la marine, osa dire à Maurepas, d'après le récit de Bachaumont : « Que le roi pourrait, quand il le voudrait, renvoyer lui et tous les ministres, qu'il en trouverait toujours cent de la même étoffe pour les remplacer, mais qu'il n'y avait qu'un M. Necker. » (*Mém. sec.*, XVII, 202.)

autant de zèle que de succès, mais il avait l'air de renoncer, au risque de mécontenter la nation, à la politique sagement progressive qu'ils avaient suivie ensemble. En outre il enlevait, en pleine guerre, à ses finances, une direction sans laquelle elles paraissaient ne pouvoir que péricliter. Tout cela était facile à voir, et la faute eût pu facilement être évitée. Mais avec Louis XVI, on est injuste quand on est sévère. A-t-il seulement eu conscience de ce qu'il faisait? Hélas! non. Lorsqu'on a étudié avec soin son caractère, on demeure convaincu qu'en cette occasion, comme en tant d'autres, il a agi passivement et en obéissant à une impulsion étrangère. Incapable d'avoir une volonté qui lui fût propre, il a aveuglément suivi les conseils de Maurepas, dans lequel il avait mis sa confiance, et ayant de la sorte dégagé, à ce qu'il croyait, sa responsabilité, il s'est dispensé de toute réflexion. Marie-Antoinette, dont les avis avaient d'ordinaire tant d'influence sur sa décision, ne parvint pas cette fois à le convaincre qu'il était de son intérêt de garder Necker [1]. Son principal ministre, celui qu'il appelait

[1] La reine eut, d'après ce que raconte Weber (*Mémoires*, 88), un entretien particulier avec Necker, afin de « l'engager à continuer ses services au roi. » Elle lui représenta « que les moyens de soutenir la guerre et d'en rendre l'issue honorable souffriraient de sa retraite ; » mais elle ne réussit pas à le faire revenir sur sa démission. — Voici ce que raconte de son côté le comte de la Marck : « Lorsque M. Necker fut renvoyé après son premier ministère, je me trouvais à Bruxelles en même temps que l'empereur Joseph, que je voyais presque chaque jour, et qui causait volontiers avec moi de la France et de la reine. Ce fut lui qui m'apprit le renvoi de M. Necker : il venait d'en recevoir la nouvelle au moment même, par une lettre de sa sœur. Il me parla avec éloge de ce ministre et des talents qu'il lui supposait, et blâma assez sévèrement le roi de l'avoir renvoyé. Il ajouta : la reine aussi en est très fâchée ; elle m'écrit qu'elle n'a participé en rien à ce changement de ministère. » (*Correspondance de Mirabeau avec le comte de la Marck*, I, 46.) Ce récit est confirmé par une lettre de Mercy à Kaunitz, en date du 31 mai 1781. (*Correspondance de Mercy avec Joseph II*, I, 42). — Mme Campan n'est pas moins explicite : « Sachant, dit-elle, que M. de Maurepas voulait amener M. Necker à donner sa démission, la reine l'engagea à patienter jusqu'à la mort d'un vieillard que le roi conservait près de lui par respect pour son choix et par égard pour son grand âge. Elle alla même jusqu'à lui dire que M. de Maurepas était toujours malade, et que l'époque de sa fin ne pouvait

« son vieil ami » lui avait si bien persuadé que les lois du royaume s'opposaient à ce qu'il conférât le titre de ministre d'État à un protestant, et qu'une crise se produirait dans le gouvernement si le directeur des finances était appelé au Conseil, qu'il s'inclina docilement; il fit céder devant de telles raisons ses préférences personnelles, car il avait du goût pour Necker. Malheureux prince, qui malgré ses bonnes intentions n'a jamais su résister à un mauvais conseil!

II

La disgrâce de Necker, succédant de si près à l'éclat du *Compte rendu*, inquiéta le public et déconcerta l'opinion. Qu'allaient devenir les finances, maintenant que le soin de les administrer était enlevé à l'homme qui, d'après le sentiment général, s'en acquittait avec une si rare habileté? Qu'allait devenir le crédit public, et comment l'État se procurerait-il l'argent qui lui était nécessaire pour terminer la guerre contre l'Angleterre, maintenant que le ministre dont les emprunts avaient tous réussi ne serait plus là pour inspirer confiance aux détenteurs de capitaux?

« La plus grande partie de la nation est consternée, écrivait Métra le 21 mai. On traite cet événement de calamité publique. On verse des larmes en se le racontant. Depuis qu'il est su dans le public, on voit ces scènes de toutes parts : ce n'est point une figure ni une exagération. On craint que la Caisse d'escompte ne soit écrasée de remboursements cette semaine [1]... Hier on a donné à la Comédie *La partie de chasse*

être éloignée. M. Necker ne voulut point attendre ce moment. » (*Mémoires*, 193.) — Comme le renvoi de Necker fut un grave événement, et que plus tard Marie-Antoinette eût à l'égard de cet ancien ministre de tout autres sentiments, il nous a paru juste de bien établir que, si cela avait dépendu d'elle, le directeur général des finances fût resté en place en 1781.

[1] La Caisse dut en effet rembourser plus de 12 millions de billets

de Henri IV. Dans le premier acte, qui roule principalement sur la cabale formée contre Sully, le public a saisi plusieurs passages dont il a fait les allusions les plus honorables à l'ex-directeur[1] » La Correspondance de Grimm raconte avec de grands détails les manifestations qui eurent lieu à la Comédie-Française, à l'Opéra et dans le jardin du Palais-Royal; elle ajoute que le lieutenant de police fit défense aux journalistes « de parler à l'avenir de M. Necker ni en bien, ni en mal. » et elle note en ces termes la profonde émotion que ressentirent les Parisiens en apprenant le renvoi du directeur des finances : « Ce n'est que le dimanche matin, le 20 de ce mois, que l'on fut instruit à Paris de la démission donnée la veille par M. Necker. On y avait été préparé depuis longtemps par les bruits de la ville et de la cour;... cependant l'on eût dit, à voir l'étonnement universel, que jamais nouvelle n'avait été plus imprévue. La consternation était peinte sur tous les visages; ceux qui éprouvaient un sentiment contraire étaient en trop petit nombre : ils auraient rougi de le montrer. Les promenades, les cafés, tous les lieux publics, étaient remplis de monde, mais il y régnait un silence extraordinaire; on se regardait, on se serrait tristement la main, je dirais comme à la vue d'une calamité publique[2]. »

Ces sentiments persistèrent, et l'on regretta longtemps le ministre démissionnaire. On imputa à des intrigues de cour la disgrâce du directeur des finances. « Necker n'a point mis d'impôts pendant la guerre la plus dispendieuse, voilà ce qu'on voit et qu'il est facile de voir. Aussi le peuple élève la voix en sa faveur[3]. » La cour aussi fut « dans la

pendant les huit jours qui suivirent la chute de Necker. Les effets publics baissèrent à la Bourse, et le Trésor dépensa, dit-on, 3 millions pour soutenir les cours.

[1] *Correspondance secrète*, XI, 266, 267.

[2] *Correspondance littéraire*, XII, 511.

[3] *Correspondance secrète*, XI, 298. — Mercy écrivait également, au sujet de la chute de Necker : « Tout le public en est indigné; les provinces en murmurent hautement; M. Necker y était adoré. » (I, 46.)

plus grande fermentation ». Les amis nombreux et puissants qu'y avait laissés Necker tentèrent de grands efforts pour qu'il fût rappelé au ministère. Une supplique où régnait le ton « d'une liberté vraiment républicaine », fut remise au roi, afin de l'engager à confier de nouveau les finances à leur ancien directeur, et une lettre qui reçut une grande publicité, traduisit la préoccupation de tous les esprits réfléchis, en demandant « s'il était sage, au milieu de la tempête, de jeter à la mer le maître pilote ».

Les adversaires de Necker essayèrent pourtant d'amener dans l'opinion un revirement. A cet effet, ils répandirent le bruit que s'il avait quitté le ministère, c'est parce qu'il avait senti qu'il était au bout de ses expédients financiers, qu'il était acculé, par la continuation de la guerre, à la nécessité de recourir à des impôts nouveaux, et qu'il était à la veille de perdre la faveur publique. Ils tâchèrent en outre, par la publication d'une brochure très spirituelle, portant le titre de *Lettre du marquis de Caraccioli à M. d'Alembert*, de dévoiler le charlatanisme de l'ancien directeur des finances et les mesquines ambitions de ceux qui à la cour s'étaient faits ses prôneurs [1]. Mais leurs efforts furent vains, et ils ne parvinrent pas à détourner de l'auteur du *Compte rendu* les sympathies populaires.

Necker, après que sa démission eût été acceptée, s'était retiré dans une maison de campagne qu'il possédait à Saint-Ouen, près de Paris, et il s'y vit aussitôt entouré par une véritable cour [2]. Un pèlerinage à Saint-Ouen devint à la mode, comme l'avait été onze ans auparavant un pèlerinage à Chanteloup, lorsque le duc de Choiseul y avait été

[1] Bachaumont, XVIII, 169, 187, 193.

[2] Marmontel passa la soirée à Saint-Ouen avec M. et Mme Necker, le jour même où ils y arrivèrent. « Ni le mari, ni la femme, ne me dissimulèrent leur profonde tristesse. Je tâchai de la diminuer en parlant des regrets qu'ils laisseraient dans le public, et de la juste considération qui les suivrait dans leur retraite. Je ne regrette, me dit Necker, que le bien que j'avais à faire, et que j'aurais fait si l'on m'en eût laissé le temps. » (Marmontel, *Mémoires*, II, 150.)

exilé. « Si jamais, lit-on dans la Correspondance de Grimm[1], ministre n'emporta dans sa retraite une gloire plus pure et plus intègre que Necker, jamais ministre aussi n'y reçut plus de témoignages de la bienveillance et de l'admiration publique. Il y eut les premiers jours, sur le chemin qui conduit à sa maison de campagne, une procession de carrosses presque continuelle. Des hommes de toutes les classes et de toutes les conditions s'empressèrent à lui porter l'hommage de leurs regrets et de leur sensibilité ; et dans ce nombre on a pu compter les personnes les plus respectables de la ville et de la cour. Les prélats les plus distingués par leur naissance et leur piété, M. l'archevêque de Paris à leur tête, les Biron, les Beauveau, les Richelieu, les Choiseul, les Noailles, les Luxembourg, M. le duc d'Orléans ; enfin les noms les plus respectés de la France, sans oublier celui de son successeur, qui n'a pas cru pouvoir mieux rassurer les esprits sur les principes de son administration, qu'en donnant lui-même les plus grands éloges à celle de M. Necker, et en se félicitant de n'avoir qu'à suivre une route qu'il trouvait si heureusement tracée[2]. »

La retraite de Necker a-t-elle été un malheur public, comme l'ont pensé la plupart des contemporains, et a-t-elle eu, comme ils le craignaient, des conséquences fâcheuses pour la France? Ils ne se sont trompés ni dans leurs appréciations ni dans leurs craintes.

Le système financier du directeur général méritait, on le

[1] *Correspondance littéraire*, XII, 514.

[2] Avec le goût qu'avaient les Français du XVIII[e] siècle pour les couplets et les épigrammes, il était impossible que le renvoi de Necker n'inspirât pas les versificateurs. Parmi les pièces de vers qui parurent à cette occasion, en voici une qui fut particulièrement goûtée :

North et Necker dans leurs puissantes mains
De deux États balancent les destins :
    Voilà la ressemblance.
North triomphant relève les Anglais,
Necker tombant écrase les Français,
    Voilà la différence.

On sait que lord North était alors premier ministre en Angleterre.

sait, de graves reproches, car un gouvernement ne peut pas toujours emprunter, et il réserve à son crédit les plus dures épreuves, quand il n'assure pas le service des intérêts et l'amortissement de ses emprunts par la création d'impôts nouveaux ou l'augmentation des anciens. Nous avons dit combien Necker avait eu tort de n'avoir recours qu'au crédit et de ne pas avoir gagé ses emprunts par l'accroissement des recettes publiques. Mais précisément parce qu'il avait commis cette faute, il était le seul homme qui fût peut-être en mesure de la réparer.

Jouissant d'une grande popularité, il aurait, mieux que tout autre, pu faire comprendre au pays, une fois la guerre finie, qu'il était temps d'avoir un budget normal, de liquider les dettes et de profiter de la prospérité qui accompagne la paix pour porter les recettes au niveau des dépenses. En outre il était un partisan sincère des économies, et il ne manquait pas de fermeté dans la poursuite des abus ; il est donc vraisemblable qu'il serait parvenu à réaliser d'importantes réductions de dépenses, dès que la cessation des hostilités aurait permis d'introduire des réformes dans la marine et dans l'armée. Enfin, depuis quatre ans qu'il occupait le contrôle général des finances, il avait beaucoup médité sur l'organisation des contributions, il avait reconuu leurs vices et il se proposait d'y remédier. Il n'aurait pas, sans nul doute, apporté au régime des impositions les profondes et radicales modifications qu'exigeait leur inégalité ; mais il eût assurément corrigé quelques-uns de leurs défauts les plus saillants. Expérimenté et honnête comme il l'était, il n'aurait pas eu recours, afin de remplir les caisses du Trésor, aux procédés d'un Calonne, et il eût évité à la France ainsi qu'à la royauté les gaspillages scandaleux qui sont une des causes de la convocation des États généraux.

Louis XVI n'en aurait pas moins été obligé de les réunir, car la vieille société française était vermoulue, et le con-

cours de la nation était indispensable pour faire triompher le principe de l'égalité des droits et des charges. Mais la France, bien administrée pendant quelques années de plus, et instruite de l'embarras de ses finances par un ministre qui lui eût à la fois découvert l'existence du déficit et le moyen d'y parer, aurait envoyé aux États généraux des députés plus calmes et plus désireux de seconder le gouvernement que ne l'ont été les députés élus en 1789, à la suite d'événements qui avaient déconsidéré la monarchie et ses ministres. Bref, la Révolution française eût été moins passionnée et moins tragique, si Necker, victime de basses intrigues, n'était pas tombé en 1781 du pouvoir, et si le roi, assez clairvoyant pour distinguer à quel point les finances publiques étaient obérées, lui en avait conservé la direction.

III

Avec l'événement que nous venons de raconter se termine la première période du règne de Louis XVI, période signalée par de généreuses tentatives, des aspirations libérales et de nobles espérances.

Pendant ces sept années, les Français gouvernés par un roi aux mœurs pures, porté à l'économie et désireux d'améliorer le sort de la classe la plus nombreuse et la plus pauvre de ses sujets, ont l'heureuse fortune de le voir confier successivement l'administration financière du royaume à deux ministres doués d'éminentes qualités.

Le premier, Turgot, a un génie entreprenant qui le pousse à des innovations capables d'amener pacifiquement la transformation sociale et économique du pays, pourvu qu'elles soient poursuivies avec persévérance. Le second, Necker, tire parti du crédit comme personne avant lui n'avait su en user en France, et il procure au gouvernement des ressources

suffisantes pour soutenir une longue guerre, qui relève notre prestige à l'étranger et efface les souvenirs de la guerre de Sept ans. L'un et l'autre avouent, dans des documents officiels, que le système des impôts est injuste, et qu'ils doivent être presque tous modifiés, afin de devenir moins vexatoires et moins onéreux aux contribuables pauvres. Ils entreprennent en effet la réforme des impositions, en même temps qu'ils diminuent certaines dépenses excessives. Ils font espérer une réforme plus complète, et on attend de leur initiative les plus heureux résultats. Tout semble donc marcher à souhait, et les années qui suivront le rétablissement de la paix pourront être particulièrement brillantes.

Mais divers faits se sont produits, de nature à inquiéter pour l'avenir.

D'abord le roi a donné en maintes circonstances les preuves d'une faiblesse de caractère qui dénote non seulement qu'il manque de suite dans les idées, mais encore qu'il n'est pas apte à juger du mérite des hommes. Il a soutenu et approuvé Turgot, puis Necker, et cependant il les a renvoyés du ministère. Le public se demande si ce qui est déjà arrivé n'arrivera pas de nouveau et si les projets de réformes ne sont pas destinés à disparaître avec leurs auteurs. Il commence en conséquence à douter de la capacité de Louis XVI, et n'a plus dans l'efficacité de son intervention qu'une confiance limitée.

D'un autre côté, à force d'entendre dire par la cour des Aides, les parlements et les ministres, que les impôts sont lourds, les Français de tout ordre ont fini par se persuader qu'ils succombent sous les exigences du fisc, et ils sont reconnaissants à Necker d'avoir accru la dette publique sans augmenter les revenus de l'État Ils ignorent la vérité sur la situation financière du royaume ; ils ont toujours cru le roi beaucoup plus riche qu'il ne l'est, et le *Compte rendu* financier, qui vient précisément d'être pour la première fois adressé à la nation, en même temps qu'à Louis XVI, les a

confirmés dans cette erreur. Ce mémoire leur a affirmé que les recettes annuelles excèdent les dépenses normales, ce qui est faux. Aussi, comment supporteront-ils, quand on sera forcé de la leur communiquer, l'annonce d'un déficit considérable, et consentiront-ils alors à l'aggravation de leurs charges? De redoutables problèmes menacent donc de se poser dans un avenir qui ne saurait être lointain, et quoique les dépositaires du pouvoir les soupçonnent à peine, quoique la masse de la nation ne s'en préoccupe pas encore, il est certain que l'ère des difficultés approche.

La seconde période du règne de Louis XVI, dont un prochain volume retracera l'histoire, ne ressemblera pas à celle dont le récit précède. Elle sera marquée par une moindre bonne volonté de la part de la royauté, et par un plus grand emportement de la part de la nation. Que si, avant de l'aborder, on jette un dernier regard sur ce qui a été fait au début du règne, on discerne vite que ce qui caractérise ces belles années, c'est l'aspiration commune du gouvernement et du pays vers l'amélioration d'institutions fiscales entachées d'inégalité et d'arbitraire. Quoique imbus des idées philosophiques et convaincus que la société est à refaire, les Français se sont montrés patients, reconnaissants du commencement de lutte engagée contre les abus, et pleins de confiance dans l'amour du bien public qui anime le roi et ses ministres. Si la monarchie avait continué ses efforts en vue de réaliser les réformes nécessaires, l'accord entre elle et la nation eût subsisté, et l'assentiment unanime qui aurait consacré des solutions inévitables eût rendu inutile une révolution violente.

FIN

TABLE

CHAPITRE PREMIER

CHAPITRE II

CHAPITRE III

CHAPITRE IV

CHAPITRE V

CHAPITRE VI

CHAPITRE VII

CHAPITRE VIII

CHAPITRE IX

CHAPITRE X

CHAPITRE XI

CHAPITRE XII

CHAPITRE XIII

CHAPITRE XIV

CHAPITRE XV

CHAPITRE XVI

SAINT-DENIS. — IMPRIMERIE B. BOUILLANT, 20, RUE DE PARIS. — 5915

